

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
Hochschule für Soziale Arbeit HSA
Master-Studium in Sozialer Arbeit
Olten

**AKTIVIERENDE SOZIALPOLITIK –
EINE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE SOZIALE
ARBEIT**

MASTER-THESIS

Erstellt von:
Iris Bogdanov
02 205 730

Eingereicht bei:
Frau Dr. Silke Müller-Hermann
Olten, im Juli 2019

Abstract

Aktivierende Sozialpolitik zielt darauf ab, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, indem sie direkt bei den Betroffenen ansetzt. Die Verankerung des Aktivierungsprinzips hat zu entscheidenden Reformen in der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen geführt. Die aktivierungspolitischen Umstrukturierungen haben sowohl für Arbeitslose wie für die zuständigen Fachpersonen zu grundlegenden Veränderungen geführt: Neben der Funktion der Beratung haben sie gleichzeitig die Verpflichtung der Kontrolle, zudem sind sie dafür verantwortlich, bei Nichterbringung der geforderten Leistungen zu sanktionieren.

Die vorliegende Masterthesis möchte darstellen, inwiefern die aktivierende Sozialpolitik eine Herausforderung für die Soziale Arbeit ist. Hierzu wird in einem ersten Teil dargelegt, in welchem Kontext die Aktivierungspolitik stattfindet und wo der Zuständigkeitsbereich der Sozialen Arbeit liegt. In einem zweiten Schritt erfolgt die Bestimmung von Professionalität in der Sozialen Arbeit. In einem dritten Schritt wird skizziert, inwiefern die Rahmenbedingungen professionelles Handeln beeinflussen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	1
2 Neuausrichtung der Sozialpolitik in der Schweiz	5
2.1 Begriffserläuterungen	5
2.2 Von der Armenpflege zum modernen Wohlfahrtsstaat	9
2.3 Der keynesianische Wohlfahrtsstaat	11
2.4 Die Krise des Wohlfahrtsstaates	13
2.5 Aktivierungspolitische Neuausrichtung	14
2.6 Ziele und Ideologie der Aktivierungspolitik	16
2.7 Umsetzung der Aktivierungspolitik im Sozialstaat Schweiz	18
2.7.1 Arbeitslosenversicherung (ALV)	19
2.7.2 Die Sozialhilfe	21
2.7.3 Invalidenversicherung (IV)	25
2.7.4 Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)	28
2.7.5 Arbeitsmarktintegration	29
2.8 Zuständigkeit der Sozialen Arbeit	30
3 Bestimmung von Professionalität in der Sozialen Arbeit	32
3.1 Ulrich Oevermanns strukturtheoretischen Professionalisierungstheorie	35
3.2 Der professionelle Habitus	38
3.3 Das Berufsethos	39
3.3.1 Der Berufskodex von AvenirSocial	41
3.3.2 Der Vorschlag von Roland Becker-Lenz und Silke Müller	48
3.4 Die Fähigkeit zur Gestaltung eines Arbeitsbündnisses	49
3.5 Die Fähigkeit des Fallverstehens unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse	52
4 Professionalität und aktivierende Sozialpolitik	54
4.1 Aktivierungspolitische Standardisierung	54
4.1.1 Der Arbeitskraftunternehmer	56
4.1.2 Erwartungen und Anforderungen an Arbeitslose	57
4.2 Professionalität in Beschäftigungsprogrammen	58
4.3 Widersprüchliche Handlungsanforderungen in der Aktivierungspraxis	61

4.3.1	Beratung und Kontrolle im Kontext der ALV	61
4.3.2	Sanktionen in der Sozialhilfe	62
5	Diskussion der Ergebnisse	67
5.1	Herausforderungen für die Soziale Arbeit	68
5.2	Schlussfolgerungen	69
5.3	Limitationen und offene Fragen	72
6	Literaturverzeichnis	73
	Ehrenwörtliche Erklärung	81

Abkürzungsverzeichnis

AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsgesetz
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
HE	Hilflosenentschädigung
IFSW	International Federation of Social Workers/Internationale Organisation der Sozialen Arbeit
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development/Internationale Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RAD	Regionalärztliche Dienste der IV
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

1 Einleitung

Seit den 90er Jahren orientiert sich das sozial- und beschäftigungspolitische Handeln der Schweiz am Leitgedanken der Aktivierung. Mit der Verankerung des Aktivierungsprinzips in der Gesetzgebung wurde der Bezug von Sozialleistungen an eine klar definierte Gegenleistung geknüpft (vgl. Domemiconi/Tecklenburg/Wyer 2013: 249f.).

Aktivierende Sozialpolitik zielt darauf ab, erwerbslose Personen durch gezielte und verpflichtende Massnahmen in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik, welche sich am Paradigma der Aktivierung orientiert, verfolgt das Ziel der Beeinflussung der Arbeitsnachfrage nicht dadurch, dass sie auf struktureller Ebene Einfluss nimmt. Das Problem der Arbeitslosigkeit soll behoben werden, indem bei den Arbeitslosen selbst angesetzt wird (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 10). Um dieses Ziel zu erreichen wurde eine in der Schweiz noch nicht bestehende Normierung zur Absicherung der Erwerbslosigkeit geschaffen, welche sowohl die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Invalidenversicherung (IV) wie auch die Sozialhilfe umfasst (vgl. Domemiconi/Tecklenburg/Wyer 2013: 249f.).

Klientinnen und Klienten der Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV), der IV oder der Sozialhilfe sind verpflichtet, eine oder mehrere Massnahmen zu durchlaufen. Die Fachpersonen der zuweisenden Stellen sind verantwortlich, um für eine möglichst schnelle Reintegration im ersten Arbeitsmarkt zu sorgen. Um dieses Ziel zu erreichen wurde ein umfangreiches Programm entwickelt, die Zuweisung kann dabei auch gegen den Willen ihrer Klientinnen und Klienten erfolgen. Durch aktivierende Massnahmen sollen Erwerbslose motiviert werden, ihre Situation aktiv zu verändern und sich nachweislich um eine Integration im Arbeitsmarkt zu bemühen (vgl. Domemiconi/Tecklenburg/Wyer 2013: 257).

Die Fachpersonen unterliegen den ökonomischen Zielsetzungen der Institutionen und sind dadurch gezwungen, sich möglichst schnell ein Urteil über die Erfolgchancen einer Klientin bzw. eines Klienten zu bilden. Die gesetzliche Verankerung des Aktivierungsprinzips hat dazu geführt, dass die zuständigen Fachkräfte sich in einer widersprüchlichen Situation befinden. Auf der einen Seite bestehen die Kontrollvorschriften, auf der anderen Seite besteht das Ziel der Unterstützung von Klientinnen und Klienten im Beratungsgespräch. Durch ihre gesetzliche Verpflichtung zur Kontrolle können Beratungspersonen strukturell daran gehindert werden, um auf die spezifische Situation ihrer Klientinnen und Klienten einzugehen (vgl. z.B. Magnin 2005:

321f.). Denn für die Erfolgsaussichten der Aktivierungspraxis ist ausschlaggebend, dass eine verordnete Massnahme dem Profil der Klientinnen und Klienten entspricht (vgl. dazu z.B. Schallberger/Wyer 2010, Magnin 2005, Nadai 2005, Wyss 2007).

Die Bewältigung dieser Aufgabe erfordert theoretisch einen hohen Professionalisierungsgrad. Die Ausführung wird jedoch von einer sehr heterogenen Berufsgruppe mit unterschiedlichen Qualifikationen durchgeführt. Die Beratung, Vermittlung und Eingliederung von sozialleistungsbeziehenden Klientinnen und Klienten wird in der einschlägigen Forschung zur Aktivierungspraxis als «professionalisierungsbedürftige»¹ Aufgabe beschrieben, die aber unter den gegebenen Bedingungen nicht professionell bearbeitet werden könne (vgl. Schallberger/Wyer 2010; Magnin 2005; Nadai 2007).

Bis zum heutigen Zeitpunkt hat keine Berufsgruppe eine exklusive Zuständigkeit geltend gemacht. Die Soziale Arbeit muss ihren Anspruch auf professionelle Zuständigkeit geltend machen, wenn sie sich gegenüber anderen Berufsgruppen wie z.B. Job Coaches durchsetzen will (vgl. Nadai/Canonica 2012: 24).

Wenn ich mich in der vorliegenden Masterthesis mit der Thematik der aktivierenden Sozialpolitik befasse, interessiert mich gerade die Frage der Zuständigkeit und der Legitimation für die Übernahme dieser Aufgabe. Deshalb möchte ich die übergeordnete Frage beantworten, *inwiefern die aktivierende Sozialpolitik eine Herausforderung ist für die Soziale Arbeit*. Hierzu sind mehrere Schritte notwendig.

Der erste Teil der Arbeit befasst sich mit der aktivierungspolitischen Neuausrichtung Sozialpolitik. Dabei wird aufgezeigt, wie sich das System sozialer Sicherheit in der Schweiz entwickelt hat und welche Umstrukturierungen mit dem Einzug des Aktivierungsparadigmas erfolgten. Es wird dargestellt, wie die Aktivierungspolitik in der ALV, der Sozialhilfe und der IV umgesetzt wird und inwiefern die Soziale Arbeit davon betroffen ist. In einem zweiten Schritt wird bestimmt, welche Voraussetzungen für professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit gelten müssten. Der dritte Teil thematisiert den Einfluss der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen auf Professionalität. Im vierten und abschliessenden Teil werden die Erkenntnisse zusammengefasst und die Fragestellung beantwortet.

Die vorliegende Masterthesis hat den folgenden *Aufbau*: Im zweiten Kapitel wird erläutert, wie sich der schweizerische Sozialstaat mit dem Einzug des

¹ Oevermann begreift die sozialarbeiterische Praxis aufgrund der nicht standardisierbaren Handlungsanforderungen als professionalisierungsbedürftig (vgl. Oevermann 1996: 113f.).

Aktivierungsparadigmas verändert hat. Zuerst erfolgen einige Begriffserläuterungen zur Sozialen Arbeit und zum System sozialer Absicherung in der Schweiz. Im nächsten Teil wird skizziert, in welchem historischen Kontext sich der heutige Sozialstaat entwickelt hat. Vor dem Hintergrund, dass es in der vorliegenden Arbeit um Aktivierungspolitik geht, wird vor allem auf den Aufbau von Massnahmen zur Bekämpfung von Erwerbslosigkeit eingegangen. Der zweite Teil des Kapitels bezieht sich auf die Ziele und Umsetzung der aktivierenden Sozialpolitik in der ALV, der Sozialhilfe und der IV. Die einzelnen Institutionen zur Absicherung bei Arbeitslosigkeit werden analog zur Einführung der aktivierungspolitischen Instrumente dargestellt. Zum Schluss des zweiten Kapitels wird dargelegt, wo der Zuständigkeitsbereich der Sozialen Arbeit im Kontext der Aktivierungspraxis liegt.

Das dritte Kapitel befasst sich mit der Bestimmung von Professionalität in der Sozialen Arbeit. Hierzu wird zuerst ein Überblick über unterschiedliche Theorien und Ansätze vermittelt. Hierzu wird die strukturtheoretische Perspektive berücksichtigt. Dazu wird erstens die Theorie von Oevermann ausgeführt (vgl. Oevermann 1996). Zweitens wird die Notwendigkeit eines professionellen Habitus für die Soziale Arbeit begründet. Drittens wird die Konzeption des professionellen Habitus von Becker-Lenz und Müller dargestellt (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009). Mit dem Berufsethos, der Fähigkeit zur Gestaltung eines Arbeitsbündnisses und der Fähigkeit des Fallverstehens unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse werden die drei Grundbausteine eines professionellen Habitus dargelegt. Viertens wird der Berufskodex des Berufsverbandes für Soziale Arbeit ausgeführt und analysiert.

Das vierte Kapitel zeigt auf, inwiefern die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen professionelles Handeln erschweren oder ermöglichen können. Der erste Teil befasst sich mit den Auswirkungen der Normierung der unterschiedlichen Institutionen. Die Effekte der aktivierungspolitischen Standardisierung werden anhand der Anforderungen, welche an Arbeitslose gestellt werden, analysiert. In einem zweiten Schritt wird mittels der Studie von Schallberger und Wyer skizziert, welche Ausgestaltungsspielräume für professionelles Handeln in Beschäftigungsprogrammen bestehen (vgl. Schallberger/Wyer 2010). Der dritte und letzte Teil des Kapitels thematisiert die widersprüchlichen Handlungsanforderungen, welche durch die institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingen geschaffen wurden. Hierzu wird die Studie von Magnin zur Rekonstruktion der Beratungspraxis in den RAV beigezogen (vgl. Magnin 2005). Zum Schluss des vierten Kapitels wird dargestellt, inwiefern Sanktionen

in der Sozialhilfe aus professionstheoretischer und -theoretischer Sichtweise problematisch sind.

Im fünften Kapitel werden die Erkenntnisse zusammengefasst. Es wird abschliessend diskutiert, inwiefern die aktivierende Sozialpolitik eine Herausforderung für die Soziale Arbeit ist und wie damit umzugehen ist.

2 Neuausrichtung der Sozialpolitik in der Schweiz

Wie die meisten westeuropäischen Staaten orientiert sich die schweizerische Sozial- und Beschäftigungspolitik seit Mitte der 90er Jahre am Leitparadigma der Aktivierung. Die Umsetzung der Aktivierungspolitik erforderte eine Umstrukturierung des schweizerischen Sozialstaats (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 7f.).

Bevor allerdings auf die Reformen eingegangen wird, werden im Folgenden einige zentrale Begriffe kurz erläutert.

2.1 Begriffserläuterungen

Der Begriff *Soziale Arbeit* wird für die vorliegende Arbeit als Oberbegriff für die Sozialarbeit und die Sozialpädagogik verwendet. Die Berufstätigkeit kann dementsprechend von Sozialarbeitenden und Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen ausgeübt werden. Aufgrund der besseren Lesbarkeit werden nachfolgend nur Sozialarbeitende erwähnt, es sind aber auch Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen gemeint.

Sozialstaatlichkeit ist als tragendes Strukturprinzip in der Bundesverfassung (BV) verankert. Strukturprinzipien können als Generalisierungen von Verfassungsnormen mit einem gemeinsamen Orientierungsgehalt betrachtet werden. In der Sozialverfassung findet sich die sozialstaatlich und solidarische Ausrichtung der Bundesverfassung bereits in der einleitenden Präambel. Nach ihr soll sich die Stärke des Volkes am Wohl der Schwachen messen. Im Zweckartikel werden sodann die Chancengleichheit und die gemeinsame Wohlfahrt als sozialstaatliche Anliegen aufgenommen (vgl. Hänzi 2011: 42).

Das Recht auf Hilfe in Notlagen ist in der BV festgehalten: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» (Art. 12 BV)

Artikel 41 der BV hält allgemeine Sozialziele und soziale Grundrechte fest. Dazu gehört das Recht auf soziale Sicherheit, die notwendige Gesundheitspflege sowie eine angemessene Wohnung (vgl. Art. 41 BV).

Den dritten Bereich in der Sozialverfassung bilden die sozialrechtlichen Kompetenzartikel, dazu gehören die Sozialversicherungen sowie die Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Behinderten. Obwohl die Sozialverfassung des Bundes wichtige Kernbereiche des Systems der sozialen Sicherheit festlegt und gestaltet, hierzu braucht es aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz und der Kompetenzvermutung der Kantone in Ergänzung die Kantonsverfassungen für die Ausgestaltung der sozialstaatlichen Elemente (vgl. Hänzi 2011: 44f.).

In der Sozialpolitik, den Medien und in der Fachliteratur werden Begriffe wie soziale Sicherheit, Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat (welfare state) sehr häufig verwendet. Der Begriff Sozialstaat wird vorwiegend im deutschen Sprachraum verwendet, während im internationalen Kontext und in der vergleichenden Wohlfahrtsforschung die Bezeichnung Wohlfahrtsstaat verbreitet ist. Für die vorliegende Arbeit werden die Begriffe Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat synonym verwendet.

Neben den Begriffen Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat wird zudem die Bezeichnung soziale Sicherheit häufig verwendet. Dieser Begriff wird unter anderem vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) verwendet. Dem internationalen Gebrauch folgend, definierte das BSV soziale Sicherheit als „die Gesamtheit der Massnahmen öffentlicher und privater Institutionen mit dem Ziel, Personen oder der Haushalte vor sozialen Risiken zu schützen und deren Existenz zu sichern“. (BSV 2018d)

Die *Soziale Sicherheit* umfasst alle Eingriffe, mit denen private Haushalte vor sozialen Risiken geschützt werden sollen. Diese Eingriffe müssen den Kriterien der gesellschaftlichen Solidarität entsprechen und mit den Gesetzten übereinstimmen. Dabei wird unterschieden zwischen unterschiedlichen *Sozialleistungen* gemäss ihrem Zweck, beispielweise Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität, etc. Die Sozialleistungen umfassen demzufolge dem den Sozialversicherungen auch die Sozialhilfe (vgl. BFS 2019d: 4).

Das *schweizerische Sozialversicherungssystem* umfasst die folgenden fünf Bereiche:

- die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, (Dreisäulensystem),
- der Schutz vor Folgen einer Krankheit und eines Unfalls,
- der Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft,
- die Arbeitslosenversicherung,
- die Familienzulagen.

(vgl. BSV 2018d)

Das heutige Sozialversicherungssystem dient dazu, die Folgen eines Erwerbsausfalls abzusichern. Sämtliche Risiken wie Tod, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit etc. sind heute durch die Sozialversicherung gedeckt. Die Leistungen der einzelnen Versicherungszweige werden (abgesehen von der Krankenversicherung, die von jeder Person als Prämie bezahlt wird) vorab durch Beiträge vom Erwerbseinkommen finanziert. Bund und Kanton beteiligen sich in unterschiedlichem Umfang an der Finanzierung der Sozialversicherungen (vgl. BSV 2018d).

Die Finanzierung des Sozialversicherungssystems ist eng an das Prinzip der Erwerbsarbeit geknüpft. Das bedeutet, dass soziale Sicherheit stark vom Arbeitsmarkt und vom Erwerbseinkommen abhängt. Dies hat zur Folge, dass die materielle Existenz der Arbeitskräfte stark davon abhängt, ob sie sich als Anbietende ihrer Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt durchsetzen können und eine Stelle finden.

Die *Sozialhilfe* gehört nicht zu den Leistungen des Sozialversicherungssystems, sie leistet gemäss dem Finalprinzip bedarfsabhängige materielle Hilfe, welche aus den Mitteln der öffentlichen Hand finanziert wird. Die öffentliche Sozialhilfe gewährt ihre Sicherungsleistung unabhängig vom Grund der Notlage. Sie stellt bis heute ein subsidiäres staatliches Leistungsfeld dar, denn die existenzsichernde Wirkung der Sozialhilfe tritt erst dann ein, wenn die sozialrechtlichen Ansprüche ausgeschöpft sind (vgl. Hänzi 2011: 44).

In der vergleichenden Wohlfahrtsforschung wird der Terminus *Wohlfahrtsstaat* als neutrale Kategorie für die Analyse der Aktivitäten moderner Staaten verwendet (vgl. Schmid 2018: 1846).

Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Wohlfahrtsstaaten bezüglich Funktion und Zwecke sind sehr gross. Um diese Dynamiken und Differenzen zu erfassen, wurden unterschiedliche theoretische Ansätze entwickelt (vgl. Schmid 2018: 1846). Diesem Umstand Rechnung tragend definiert Joseph Schmid den Begriff Wohlfahrtstaat als «verbindliche Regelung sozialer Sicherheit durch den Staat, Verbände, Betriebe sowie Verwandtschaftssysteme und familiäre Systeme» (Schmid 2018: 1846). Die Funktion des Wohlfahrtstaats besteht gemäss Schmid darin, das Individuum gegenüber Risiken und Problemlagen der modernen Industriegesellschaft wie Alter, Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit zu schützen und ein regelmässiges Einkommen zu garantieren (vgl. ebd.: 1846).

Neben der Definition von Schmid gibt es zahlreiche andere Ansätze zur Beschreibung der Funktion der Wohlfahrtsstaaten. In den westlichen Ländern bildet der

Wohlfahrtsstaat ein komplexes Gefüge wechselseitiger Abhängigkeiten, Regelungen und Leistungen, die stark variieren (vgl. Schmid 2018: 1846).

Schmid stützt sich in seiner Definition auf das Werk von Esping-Andersen. Das Modell von Andersen stellt bis heute ein wichtiger Referenzpunkt für die vergleichende Wohlfahrtsforschung dar (vgl. Schmid 2018: 1846f.). Mit seinem Werk «The Three Worlds of Welfare Capitalism» zeigte er als erster die qualitativen Unterschiede der Wohlfahrtsregime kapitalistischer Staaten auf (vgl. van Kersbergen/Vis 2014: 53). Andersen war der Ansicht, dass die unterschiedliche Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates mit der Verteilung der Machtressourcen von unterschiedlichen Interessensgruppen zusammenhängt. Er klassifizierte Wohlfahrtsstaaten anhand von bestimmten Indikatoren, dabei spielten beispielsweise die Dekommodifizierung², die Stratifizierung³ sowie die politische Ausrichtung eine Rolle. Dabei sind sozialstaatliche Leistungen unterschiedlich stark an geleistete Beiträge gebunden oder es besteht eine Abkoppelung sozialer Sicherheit vom Arbeitsmarkt, je nach Zuordnung dominiert die Marktlogik und private Absicherung. (vgl. Esping-Andersen 1990: 22f.).

Die Schweiz lässt sich schwer in die Typologie von Esping-Andersen Typologie einordnen. Durch das föderalistische System bedingt, bestehen beispielsweise bei der Ausgestaltung der Sozialhilfepraxis erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Innerhalb der einzelnen Sicherungszweige unterscheiden sich zudem die Modelle der Finanzierung. Diese Unterschiede sind dadurch erklärbar, dass die einzelnen Zweige historisch gesehen zu unterschiedlichen Zeitpunkten geschaffen worden und enthalten unterschiedliche Regimetypen (vgl. Nollert 2007: 153f.).

Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass das Modell von Andersen gewisse Grenzen hat. Dennoch revolutionierte das Werk von Andersen die Wohlfahrtsforschung insbesondere deshalb, weil sein Ansatz neben quantitativen Aspekten wie den Ausgaben eines Staates auch die Interaktion von gesellschaftlichen Institutionen wie Staat, Markt und Familie berücksichtigte (vgl. Esping-Andersen 1990: 221f.)

Dieser Argumentation folgend, beschreibt Mario Schranz Gesellschaftsmodelle als kulturelle Produkte, welche durch Bewusstseinsleistungen der Gesellschaftsmitglieder hervorgebracht wurden (vgl. Schranz 2005: 76). Gesellschaftliche Modelle basieren auf

2 Die Dekommodifizierung beschreibt, wie stark ein Individuum davon abhängig ist, seine Arbeitskraft als Ware am Markt zu verkaufen, um seine soziale Absicherung zu gewährleisten (vgl. Esping-Andersen: 1990: 22).

3 Die Stratifizierung beschreibt inwiefern ein System zur Ausbildung von sozialen Schichten beiträgt. Um die Stratifizierung zu erfassen, untersuchte Esping-Andersen, wie die verschiedenen Sozialprogramme die soziale Struktur einer Gesellschaft beeinflussen (vgl. ebd.: 58).

geteilten Leitbildern über die richtige soziale Ordnung, also dem Verhältnis von Politik, Wirtschaft und Staat. Sie schreiben fest, in welchem Verhältnis die unterschiedlichen Interessensgruppen zueinanderstehen. Gesellschaftsmodelle sind also Ergebnisse einer öffentlichen Aushandlung der Gesellschaftsmitglieder, die aus einem Basiskonsens resultieren. Die Ausgestaltung der europäischen Sozialstaaten hängt demzufolge davon ab, inwiefern es gelingt, einen Basiskonsens zu erlangen (vgl. ebd.: 76).

2.2 Von der Armenpflege zum modernen Wohlfahrtsstaat

Das Modell des Wohlfahrtsstaats hat sich seit seiner Gründung stark verändert. Im Zuge des 19. und 20. Jahrhunderts erfolgte die Herausbildung der nationalstaatlichen Ökonomien (vgl. Rose 2000: 90). Das Kräfteverhältnis zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft wandelte sich im Verlaufe der Zeit. In diesem Zusammenhang tauchte der Begriff «das Soziale» auf. Mit dem Aufkommen der Massenarmut geriet die gesellschaftliche Ordnung ins Wanken. Dem Staat wurde die Aufgabe zugewiesen, im Interesse der sozialen Sicherheit, der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen Bürgerrechte zu handeln. Damit wurde die rigorose Trennung zwischen Wirtschaft und Politik aufgehoben (vgl. ebd.: 76).

In der Schweiz galt Arbeitslosigkeit bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts als selbstverschuldet und der Staat kümmerte sich nur bedingt um Menschen, welche arbeitslos waren. Obwohl die «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt» als Ziel in der Bundesverfassung verankert war, überliess der Staat die Armenfürsorge mehrheitlich den Frauen sowie privaten und kirchlichen Organisationen (vgl. Wicki 2001: 253).

Die erste institutionalisierte Hilfe war die Armenfürsorge. Mitte des 19. Jahrhunderts wurden in der Schweiz Gesetze zum Schutz von armutsbetroffenen Menschen erlassen. Die Politik und die öffentliche Meinung nahmen zu dieser Zeit Arbeitslosigkeit nicht als solche wahr, sondern als «selbstverschuldete» Armut. Die Armengesetze waren meistens sehr repressiv und es wurde klar unterschieden zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Armen. Die arbeitsfähigen Armen hatten kein Recht auf öffentliche Unterstützung. Ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung konnte ihren Lebensunterhalt nur am Rande des Existenzminimums und dank der Fürsorge bestreiten (vgl. Degen 2006: 20). Der Übergang von der Armenvorsorge zur heutigen Sozialhilfe vollzog sich in jedem

Kanton zu einem unterschiedlichen Zeitpunkt. Als Stichdatum kann jedoch die Gründung der Schweizerischen Konferenz der Armenpfleger im Jahre 1905 (heutige SKOS) bezeichnet werden (vgl. dazu z.B. Degen 2006: 20f., Hänzi 2011: 13f.).

Vor dem Hintergrund der Industrialisierung wurde Arbeitslosigkeit vermehrt als «soziale Frage» gedeutet, aus «Vaganten» wurden «Arbeitslose» (vgl. Degen 2006: 39). Arbeitslosigkeit wurde vermehrt als Risiko wahrgenommen, das durch die kapitalistische Beschäftigungsordnung bedingt, vorhanden war (vgl. BSV 2018b). Als arbeitslos galt jedoch nur, wer aus wirtschaftlichen Gründen vorübergehend die Stelle verlor. Zudem galt es, Arbeitslosigkeit von anderen Risiken wie Krankheiten zu unterscheiden (vgl. ebd.: 2018b).

Der Versicherungsgedanke fasste in der Schweiz nur zögernd Fuss. Im Jahre 1893 nahm die erste Arbeitslosenversicherung ihre Tätigkeit auf, diese war gewerkschaftlich organisiert und wer sich versichern wollte musste Mitglied in einer Gewerkschaft sein. Bis im Jahre 1924 war weniger als ein Zehntel der Erwerbstätigen bei einer Gewerkschaftsversicherung versichert (vgl. Degen 2006: 39).

Im Jahre 1912 bewilligte das eidgenössische Parlament die Schaffung eines Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV). Damit war die Grundlage für das heutige Sozialversicherungssystem geschaffen. Das BSV hat bis heute die Aufgabe, die Politik der Sozialgesetzgebung vorzubereiten und umzusetzen sowie die Aufsicht und Koordination der unterstellten Sozialversicherungszweige vorzunehmen. Das Sozialversicherungssystem wurde im Verlaufe des 20. Jahrhunderts um das zentrale Prinzip der Erwerbstätigkeit installiert (vgl. BSV 2018c).

Das Thema der Massenarbeitslosigkeit wurde aktuell in den Jahren 1921 bis 1923 und 1931 bis 1939. Auf dem Weltmarkt zerfielen die Preise, was sich auch auf die Exportindustrie in der Schweiz auswirkte (vgl. Degen 2006: 41). Diese Situation führte zu Rationalisierungsbestrebungen und einem vermehrten Druck auf die Arbeiterschaft. Die Gewerkschaften verstärkten ihre Bemühungen, um öffentliche Finanzbeiträge zu erhalten, von Arbeitgeberverbänden und bürgerlicher Seite her wurden diese Forderungen jedoch mit Vorbehalten aufgenommen (vgl. Degen 2006: 41).

Durch die aufkommende Arbeiterbewegung waren die Behörden gezwungen, sich mit dem Risiko der Arbeitslosigkeit auseinanderzusetzen. Im Jahre 1924 wurde erstmals ein Bundesgesetz eingerichtet, es dauerte jedoch noch lange, bis ein Obligatorium der Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde (vgl. BSV 2018b).

Der grösste Teil des heutigen Sozialversicherungssystems wurde nach dem zweiten Weltkrieg eingeführt. Als die Arbeitslosenquote dank dem wirtschaftlichen

Aufschwung der Kriegsproduktion und der Mobilmachung der Armee sehr tief war, wurde in der Arbeitslosenversicherung ein neuer Kompromiss zwischen Staat, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ausgehandelt (vgl. BSV 2018b). Dieser bildete die Grundlage für die Integration der Arbeiterschaft und der sozialdemokratischen Partei ins politische Machtzentrum der Schweiz (vgl. Schranz 2005: 78).

Mit dem Wirtschaftswachstum fand zunächst ein stetiger Ausbau der sozialstaatlichen Sicherungssysteme statt: Die AHV wurde als erster Bestandteil des Sozialversicherungssystems im Jahre 1948 eingeführt. Weiter wurde im Jahre 1960 die IV eingeführt. Seit dem Jahre 1975 existiert eine einheitliche und für die ganze Schweiz gültige und obligatorische Arbeitslosenversicherung (vgl. BSV 2018c).

2.3 Der keynesianische Wohlfahrtsstaat

Das Sozialversicherungssystem der Schweiz ist eng das Prinzip der Erwerbsarbeit gekoppelt. Dadurch wird indirekt ein Spannungsverhältnis erzeugt zwischen der Wirtschaft und der zuständigen Institutionen des Wohlfahrtsstaates. Der Sozialpolitik wurde die Aufgabe zugewiesen, für eine Umverteilung zu sorgen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass Probleme wie Arbeitslosigkeit durch entsprechende Massnahmen verhindert werden konnten (vgl. Rose 2000: 90).

Als solches Arrangement, das auf einem umfassenden Sozialversicherungssystem und einer Wirtschaftspolitik, welche auf einer nationalökonomisch und auf ein Beschäftigungswachstum ausgerichteten Wirtschaftspolitik beruht, wird der «keynesianische Wohlfahrtsstaat» verstanden (vgl. Schmid 2002: 92f.).

Der Keynesianismus basiert auf der Annahme, dass die Nachfrage nach Gütern und Waren dadurch beeinflusst werden kann, indem der Staat vermehrt Geld investiert. Die Wirtschaft soll belebt werden durch eine Erweiterung des Güterangebotes, dadurch soll gleichermassen eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens erreicht werden (vgl. Vobruba 2019: 12f.).

Die Sozialpolitik der Schweiz basierte dabei auf der Annahme, dass Vollbeschäftigung möglich ist und dass das Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum stets parallel verlaufen. Die Politik richtete ihre Strategie darauf aus, die Wirtschaft durch eine nationalökonomisch ausgerichtete und eine expansive Geldpolitik zu beleben (vgl. Schmid 2002: 92f.). Die Grundlage für diese Strategie basierte auf der Annahme, dass die Nachfrage nach Gütern und Waren beeinflusst werden kann, indem der Staat vermehrt Geld investiert. Durch eine

Erweiterung des Güterangebotes sollte eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens erreicht werden, dadurch sollte der Abbau von Arbeitsplätzen verhindert werden (vgl. dazu Vobruba 2019: 19).

Vobruba hält die Herstellung von Vollbeschäftigung für falsch und nicht für angemessen als Ziel für Sozial- und Wirtschaftspolitik. Er argumentiert, dass Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum nicht parallel verlaufen und folglich die Nachfrage nach Arbeit nicht identisch verläuft im Verhältnis zum Wachstum des Kapitals (vgl. ebd.: 4f.). Er weist darauf hin, dass Produktivitätszuwachs erzeugt werden kann, indem mit dem gegebenen Arbeitseinsatz mehr produziert wird oder indem der Arbeitseinsatz verringert wird, beispielsweise durch die Verminderung der Arbeitsintensität oder der Reduktion der Arbeitszeit. Diese Möglichkeiten gelten jedoch nur abstrakt, das heisst, es hängt davon ab, wie ein Gesellschaftsmodell organisiert ist (vgl. ebd.: 4f.).

Durch die kapitalistischen Produktionsverhältnisse wird der Produktivitätszuwachs nicht zu konkretem nutzbarem gesellschaftlichem Fortschritt genutzt, sondern um mehr Kapital zu erzeugen. Dies sei, wie Vobruba bemerkt nicht etwa eine böse Absicht der Kapitalisten, sondern liege vor allem an der Funktionsweise des Kapitalismus⁴ selbst, der dazu führe, dass die Produktionskosten möglichst tief gehalten werden und das Kapital optimal verwertet werden kann (vgl. ebd.: 6).

Die kapitalistischen Produktionsverhältnisse führten, so argumentiert Vobruba, zu einer Abnahme der Nachfrage nach Arbeitskräften. Rationalisierung bedeutet der Tendenz nach, dass die menschliche Arbeitsmühe auf Maschinen abgewälzt werden kann, dadurch sinkt die Nachfrage nach Arbeitskräften, was schlussendlich zu vermehrter Arbeitslosigkeit führt. So gehörten Lohnsenkungen und Entlassungen zu den notwendigen Massnahmen, um die Position auf dem Markt durch eine Reduktion der Produktionskosten zu reduzieren (vgl. ebd.: 17f.). Als Konsequenz dieser Argumentation ergibt sich die Folgerung, dass Arbeitslosigkeit strukturell bedingt ist durch die kapitalistischen Produktionsverhältnisse. Die Sozialpolitik sollte demnach nicht auf dem Ziel der Vollbeschäftigung beharren, sondern nach anderen Lösungen suchen. Gemäss

⁴ Der Begriff «Kapitalismus» wird sehr unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Ich orientiere mich für die vorliegende Arbeit orientiert sich an der Theorie von Marx. Nach Marx ist die kapitalistische Produktionsweise durch das Kapital bestimmt. Typische Formen des Kapitals sind Geld und Waren, zur Produktion von Waren werden Produktionsmittel verwendet, dabei wird ein «Mehrwert» angestrebt, dieser werde gemäss Marx ausschliesslich durch Arbeitskräfte erzeugt. Diese Dynamik führt gemäss Marx zur Ausbeutung der Arbeitskräfte, gemäss dieser Logik wird die Arbeitskraft als Ware gehandelt (vgl. dazu Marx/Kautsky/Vollgraf: 2011).

Vobruba wäre die Lösung dieses Problems möglich, indem eine Entkoppelung von Arbeit und Einkommen stattfinden würde (vgl. ebd.: 116).

Seit der zweiten Hälfte der 60-er Jahre geriet das keynesianisch-wohlfahrtsstaatliche Arrangement zunehmend unter Kritik und der Basiskonsens bezüglich der Rolle des aktiven und intervenierenden Staates begann zu zerfallen (vgl. Schranz 2005: 78). Die Kritik generierte sich in nicht eingelösten Erwartungen an das keynesianische Steuerungsmodell in wirtschaftspolitischen Angelegenheiten.

2.4 Die Krise des Wohlfahrtsstaates

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise gerieten der Glaube an die Problemlösefähigkeit des Staates und das Arrangement der Wohlfahrtsstaaten als tragendes Leitbild zunehmend ins Wanken und der gesellschaftliche Basiskonsens begann zu zerfallen (vgl. Schranz 2005: 78).

Zwischen den Sommern 1973 und 1976 gingen in der Schweiz insgesamt 340'000 Arbeitsplätze verloren. Das Bruttosozialprodukt nahm bis im Jahre 1977 um bis zu sieben Prozent ab (vgl. BSV 2018a). Die Schweiz verzeichnete im Jahre 1977 die mit Abstand schwerste Beschäftigungskrise im gesamten OECD-Bereich (Bundesamt für Statistik 2019a).

Weil die keynesianische Stabilisierungspolitik nicht ausreichte, um die anhaltende Rezession der 70er Jahre zu beenden, verlor das keynesianische Modell zunehmend an Glaubwürdigkeit. Dazu fand mit der Globalisierung eine Transnationalisierung und Verlagerung der industriellen Produktion statt, was nicht zuletzt die Organisationsweise der Wirtschaft veränderte. Im Zusammenhang mit der Methode der Rationalisierung, welche im letzten Kapitel erläutert wurde, lässt sich die These vom Ende der Vollbeschäftigung kaum bestreiten (vgl. Vobruba 2019: 17f.).

Das traditionelle Arrangement des sorgenden Wohlfahrtsstaates, welches aufgebaut wurde, um negative Auswirkungen zu kompensieren und um Armut zu bekämpfen, wurde vermehrt als Problemverursacher dargestellt. Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement wurde von allen politischen Lagern in Frage gestellt, vom linken Flügel wurde das Sozialstaatsmodell der Festschreibung sozialer Ungleichheiten beschuldigt und vom rechten Lager wurde Kritik geäußert betreffend die hohen Kosten und Ineffizienz des Wohlfahrtsstaats laut (vgl. Rose 2000: 77f., Wyss 2007: 9f.).

Der Sozialstaat setze, so der zunehmende Konsens, falsche Anreize, dies lähme die Eigeninitiative und fördere eine passive Anspruchshaltung, indem es Bezügerinnen

und Bezüger sozialstaatlicher Leistungen dazu bringe, das System auszunutzen anstatt sich um eine Reintegration im Arbeitsmarkt zu bemühen (vgl. Vobruba 2007: 122, Nadai 2007: 11, Gilbert 2002: 39).

Damit war das sozialwirtschaftliche Gesellschaftsmodell mit den Stützen des Wohlfahrtsstaats nicht nur einer finanziellen, sondern auch einer politischen und einer legitimatorischen Krise unterworfen. Dieser Krise des Wohlfahrtsstaates folgte eine Suche nach neuen Instrumenten und Prinzipien der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Mit einem für die Schweiz ungewöhnlich hohen und raschem Anstieg der Arbeitslosigkeit von unter 1% auf 4,7% zwischen den Jahren 1991 und 1992, wurden von bürgerlicher Seite her Forderungen nach Sparmassnahmen und nach einer Umstrukturierung des ineffektiven Wohlfahrtsstaates laut (vgl. BFS 2019a).

Die steigenden Kosten wurden ausgelöst durch den intensiven Strukturwandel, in welchem sich die Schweizer Wirtschaft seit den 90er Jahren befindet. Als Folge davon veränderten sich die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, mit diesem Wandel zeichnet sich der Arbeitsmarkt durch eine stärkere Flexibilisierung sowie erhöhte Anforderungen an Arbeitnehmende aus. Gleichzeitig zu den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ist ein demografischer Wandel im Gange, welcher zu einem steten Anstieg der älteren Bevölkerung geführt hat. Diese Veränderungsprozesse trugen zu einem kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosenquote bei (vgl. BFS 2016: 17).

2.5 Aktivierungspolitische Neuausrichtung

Vor diesem Hintergrund vollzog sich eine politische Neuprogrammierung der ALV, der IV und der Sozialhilfe gemäss dem Aktivierungsprinzip. Seit Mitte der 90er Jahre erfolgte eine Neuausrichtung der Sozialpolitik gemäss dem Paradigma⁵ der Aktivierung. Die Einführung des Aktivierungsprinzips wird deshalb als paradigmatische Wende zu einem neuen Sozialstaatskultur bezeichnet (vgl. dazu Mäder/Nadai 2005: 184f., Wyer 2014: 32f., Domemiconi/Tecklenburg/Wyer 2013: 249f.).

Mit den Schlagworten «Fordern und Fördern» «Selbsthilfe statt Unterstützung» oder «Bürgergesellschaft statt Wohlfahrtsstaat» wurde gefordert, dass die Bürgerinnen und

⁵ Der Begriff Paradigma wurde stark geprägt durch den Wissenschaftstheoretiker Thomas Kuhn. Dabei handelt es sich um «einen zumindest impliziten Komplex ineinander verflochtener methodologischer Überzeugungen, der Auswahl, Kritik oder Bewertung möglich macht» (Kuhn 1981: 31). Im Kontext dieser Arbeit wird darunter eine Ausrichtung des Denkens und Handelns an Orientierungsschemata verstanden, die an bestimmte Orientierungsschemata und ethisch-weltanschauliche Überzeugungen gebunden sind.

Bürger sich «aktiv» beteiligen müssten, um staatlich vermittelte Leistungen in Empfang nehmen zu dürfen. Um dies zu erreichen, musste das System sozialer Sicherheit nach ökonomischen Prinzipien umstrukturiert werden. Demnach sollte der Staat nur noch die Kernaufgaben erledigen und sich in seiner Funktion auf die Unterstützung der wirklich Bedürftigen konzentrieren (vgl. Gilbert 2002: 9f.).

Mit dem Aktivierungsparadigma verbreitete sich international und national ein neues Denken. Im Zentrum dieser Denkweise steht ein umfassender Glaube in den Markt, dieser beruht auf der Gewissheit, dass die teilnehmenden Subjekte rational handelnde Subjekte sind, deren Handeln zum Wohl der Allgemeinheit beiträgt. Dadurch wird das Gerechtigkeitsproblem, welches im sozialmarktwirtschaftlichen Modell durch staatliche Umverteilung gelöst wurde, mit der Gewährleistung durch den Markt ersetzt. Mit diesem Modell wird eine Deregulierung⁶ der Wirtschafts- und Sozialordnung angestrebt, die eine Liberalisierung und Privatisierung der Märkte zum Ziel hat und das Prinzip der individuellen Freiheit und Konkurrenz an die Stelle von kollektiven Regulierungen setzt. Durch eine weitgehende Liberalisierung und Privatisierung soll die Infrastruktur verbessert werden und öffentliche Aufgaben durch die Privatwirtschaft übernommen werden (vgl. Schranz 2005: 78f.).

Die Verantwortung für die Bewältigung von Problemlagen wie Arbeitslosigkeit sollte nun vom Individuum übernommen werden, denn gemäss der neoliberalen⁷ Auffassung entmündigt der klassische Wohlfahrtsstaat seine Bürgerinnen und Bürger. Der neue, aktivierende Staat hingegen, so die Annahme, fördere seine Bürgerinnen und Bürger darin, ihre Risiken und Problemlagen möglichst autonom und selbstverantwortet bewältigen (vgl. Mäder/Nadai 2005: 185). Die Rolle des Staates als «Unsicherheitsdämpfer» und «Ungleichheitsmoderator» wurde auf die Rolle der Ermöglichung und Gewährleistung reduziert, für deren Nutzung die Bürgerinnen und Bürger jedoch selbst verantwortlich sind (vgl. Nadai et al. 2015: 13).

Mit dem Paradigmenwechsel zum aktivierenden Sozialstaat wurden sogenannte passive sozialstaatliche Leistungen durch aktive Massnahmen ersetzt.

⁶ Deregulierung wird anlehnend an Bourdieu als Prozess verstanden, der die Auflösung der kollektiven Regelungen zugunsten der individualisierten Marktkräfte umschreibt (vgl. Bourdieu 1998: 110f.).

⁷ Der Begriff Neoliberalismus vereinigt eine breite und heterogene theoretische Strömung, er wird im politischen und ideologiekritischen inflationär gebraucht. Der Ordoliberalismus der Freiburger Schule nimmt innerhalb der deutschen Spielart des Neoliberalismus eine zentrale Stellung ein. In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff als wirtschaftstheoretisches Paradigma verwendet, welche auf der kapitalistische Gesellschaftsordnung und einer marktwirtschaftlichen Logik basiert. Es wird als politisches Programm, welches auf Deregulierung, Privatisierung und einem Ausbau der Selbstverantwortung und der Beseitigung des Staatsmonopols abzielt konzeptualisiert (vgl. Dietschi 2013: 93f.).

Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger von Sozialleistungen sind dazu verpflichtet, für ihre finanzielle Unterstützung eine klar definierte Gegenleistung zu erbringen. Unter einer Gegenleistung werden nicht etwa finanzielle Beiträge verstanden, sondern Bemühungen von leistungsbeziehenden Personen zur Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit (vgl. z.B. Domemiconi/Tecklenburg/Wyer 2013: 249f., Nadai 2007:12, Dahme/Wohlfahrt 2003: 9).

Im Vordergrund steht neu nicht mehr die Bedürftigkeit, sondern die Berechtigung, um die Risiken materieller Existenz zu bewältigen. Mit der Verknüpfung des Leistungsbezugs und klar definierten Verhaltensregelungen wurde das ursprüngliche Versicherungsprinzip, wonach die versicherte Person Leistungen erhält, wenn sie zuvor einen Beitrag geleistet hat, ausser Kraft gesetzt (vgl. Magnin 2005: 69). Dieser Übergang vom sorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Staat wird auch als Wandel von «Welfare» zu «Workfare» bezeichnet. Das Wort Workfare setzt sich aus den englischen Wörtern work (Arbeit) und welfare (Wohlfahrt) zusammen (vgl. Wyss 2007: 9). Der Begriff Workfare wurde in den 80er Jahren in den USA verwendet und umschreibt die Form der Sozialpolitik, welche erwerblose Personen verpflichtet, an Aktivierungsprogrammen teilzunehmen. Im deutschsprachigen Raum wird Workfare von behördlicher Seite gemieden, da der Begriff (historisch gesehen) vorbelastet ist. In der Schweiz wird anstelle von Workfare-Massnahmen von Aktivierungsmassnahmen gesprochen (vgl. ebd.: 9f).

2.6 Ziele und Ideologie der Aktivierungspolitik

Die Vermittlungsfähigkeit und die Beschäftigungsfähigkeit des Individuums stellen zentrale Bezugspunkte für die aktivierende Sozial- und Beschäftigungspolitik dar. Mittels gezielter Interventionen sollen die Beschäftigungsfähigkeit und Vermittlungsfähigkeit der Betroffenen gefördert werden. Zu einer aktiven Beschäftigungs- und Sozialpolitik gehört die Absicht des Gesetzgebers, erwerbslose Menschen dazu zu bringen, flexibler und mobiler zu werden. Mit der Verknüpfung vom Rechtsanspruch auf Sozialleistungen und Verhaltensanforderungen wird Druck auf Personen ausgeübt, welche arbeitslos sind. Demnach müssten Arbeitskräfte sich nur flexibel und motiviert genug zeigen, um erfolgreich zu sein und wieder eine Stelle zu finden (vgl. Magnin 2005: 183f.).

Wyss verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff der «Workfare-Ideologie⁸» Eine Ideologie unterscheidet sich insofern von einem Paradigma, als dass die Ideologie ausschliesslich zur Bewertung fremder Handlungen dient, während das Paradigma als Orientierungsschema für eine gewisse Weltanschauung fungiert.

Die Workfare-Ideologie basiert gemäss Wyss auf der Unterstellung, dass «von sozialstaatlicher Seite Druck auf die erwerbslosen Personen ausgeübt werden müsse, um diese wieder in eine Erwerbsarbeit hinein und damit aus der potentiellen oder aktuellen Armut herauszuführen.» (Wyss 2007: 39) In Bezug auf die politische Ausrichtung identifiziert Wyss hinsichtlich des auszuübenden Drucks unterschiedliche Prioritäten: Der neokonservative⁹ Zugang zu Workfare setzt primär auf Kürzungen und Einstellungen von Sozialleistungen, der neoliberale Zugang auf die Einführung einer allgemeinen Arbeitspflicht und der sozialdemokratische Zugang setzt auf die Verpflichtung der Betroffenen, sich ständig zu bewerben und an Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit teilzunehmen. Es handelt sich bei der Workfare-Ideologie um eine Ideologie im Sinne einer falschen Behauptung, weil die Erwerbslosigkeit, nicht wie in der Ideologie unterstellt, im Verhalten der unmittelbar Betroffenen, sondern in den (kapitalistischen) Strukturen der Wirtschaft selbst liegt (vgl. ebd.: 39).

Durch aktivierende Massnahmen sollen erwerbslos gewordene Personen wieder in die Lohnarbeit gebracht werden. Das übergeordnete Ziel liegt darin, den gesellschaftlichen Druck zu erhöhen. Dieser besteht einerseits durch die charakteristischen Leistungskürzungen und Leistungseinstellungen, durch Bewerbungspflicht sowie durch die Arbeitspflicht. Die Sozialleistungen werden demzufolge nicht primär mit Blick auf die Betroffenen gekürzt, sondern sie dienen dazu, um den gesellschaftlichen Druck zum Autoritären zu erhöhen (vgl. ebd.: 77f.). Die Verpflichtung der arbeitslos gewordenen Personen, an staatlich verordneten Massnahmen teilzunehmen, impliziert, dass sie selbst keine intrinsischen Antriebe haben, ihre Arbeitslosigkeit eigenaktiv zu überwinden (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 10). Hinter dieser Auffassung scheint implizit die Annahme zu stecken, dass der Bezug von

8 Der Ideologiebegriff wurde stark von Marx geprägt, der Ideologie als ein System von Normen versteht, das zur Rechtfertigung eigener Handlungen und zur Bewertung fremder Handlungen dient (vgl. Marx/Kautsky/Vollgraf: 2011: 50f.).

9 Der neokonservative Zugang bezieht sich auf die häufig zitierte Studie von Charles Murray, der sich seinerseits auf den Behaviourismus bezieht. Gemäss Murrays Theorie entwickeln Personen, die Sozialleistungen beziehen, niedrigere moralische Motive als Personen, die keine Sozialleistungen beziehen. Murrays These, wonach der Mensch mittels Anreizen gesteuert wird, ist sehr verbreitet, obwohl seine Untersuchung widerlegt wurde (vgl. Wyss 2007:77f.).

Sozialleistungen ein Ausdruck von unerwünschter Faulheit sei, also erfolgt damit implizit der Verdacht auf einen Missbrauch der staatlichen Leistungen (vgl. Nadai 2007: 12).

Das Ziel der aktivierenden Sozialpolitik ist die Verwertung der eigenen Arbeitskraft durch Instrumente des «Forderns und Förderns». Negative Anreize und Sanktionen stellen wichtige Instrumente des Forderns dar (vgl. z.B. (Magnin 2005, Wyss 2005, Mäder/Nadai 2005, Bröckling 2009).

Gegenwärtig scheint der Trend der verstärkten Orientierung des sozialpolitischen Handelns am Leitparadigma der Aktivierung anzuhalten. Der Aktivierungsgedanke ist in der Schweiz sowie international nach wie vor stark verbreitet, dies mag zum einen erstaunen, denn sowohl nationale wie internationale Studien belegen seit ihrer Einführung eine geringe Wirksamkeit der staatlich verordneten Arbeitsverpflichtung (vgl. z.B. Aepli/Ragni 2009). In der einschlägigen Forschungsliteratur dominieren skeptische Stimmen bezüglich der Programmatik der Aktivierung und der Ausgestaltung in der Praxis (vgl. Magnin 2005, Nadai 2005, Schallberger/Wyer 2010, Wyss 2007). Wyss erklärt die Durchschlagkraft dadurch, dass das Aktivierungsparadigma sowohl sozialdemokratische, neokonservative wie neoliberale Forderungen vereinigt (vgl. Wyss 2007: 24f.).

Durch die Politik der Aktivierung wurde in der Schweiz erstmals eine einheitliche normative Basis für die unterschiedlichen Systeme geschaffen, welche sowohl die Sozialhilfe sowie die Sozialversicherungen umfasst. In seiner Umsetzung hat das Paradigma der Aktivierung zu einer Formalisierung der Handlungsbereiche zur Unterstützung Erwerbsloser geführt (vgl. Wyer 2014: 218).

2.7 Umsetzung der Aktivierungspolitik im Sozialstaat Schweiz

Die Aktivierungspolitik wird in der Schweiz massgeblich in drei Akteuren umgesetzt: der ALV, der Sozialhilfe und der IV. Diese drei Akteure sind zuständig zur Absicherung von Erwerbslosigkeit, zugleich sind sie auch die Zuweiser für die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) und Umsetzende der IIZ (Interinstitutionelle Zusammenarbeit). Personen, welche an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen gelten offiziell nicht als arbeitslos (vgl. SECO 2019: 19).

Erwerblose Personen werden gemäss dem Kausalitätsprinzip einer als zuständig erklärten Institution zugewiesen und von dieser begleitet. Nachfolgend wird erläutert, wie

sich die Organisationskulturen und Finanzierungsmodi unterscheiden und inwiefern die Durchsetzung des Aktivierungsprinzips zu einer Konvergenz der Ziele und institutionellen Regelungen von ALV, IV und der Sozialhilfe geführt hat.

2.7.1 Arbeitslosenversicherung (ALV)

Der Zweck der Arbeitslosenversicherung ist die Versicherung des Arbeitsausfalls, entsprechend ist die ALV darauf ausgerichtet, die Versicherten möglichst schnell und dauerhaft wieder in den Arbeitsmarkt zurückzubringen (vgl. Art. 1a Abs. 2 AVIG). Zentraler Fokus ist die Förderung der Vermittlungsfähigkeit von Arbeitslosen. Die Vermittlungsfähigkeit gilt als Kernbedingung für die Berechtigung des Leistungsbezugs der ALV und ist zugleich eine Voraussetzung für den Leistungsbezug (vgl. Magnin 2005: 190f.). Im AVIG ist die Vermittlungsfähigkeit wie folgt festgehalten: «Der Arbeitslose ist vermittlungsfähig, wenn er bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen.» (Art.15 Abs. 1 AVIG) Die Bedingung der Bereitschaft, eine Arbeit anzunehmen bezieht sich auf die Verfügbarkeit. «In der Lage sein» bedeutet, die dafür notwendige psychische und physische Stabilität aufzubringen. Letztlich stellt die geforderte «Berechtigung» zur Annahme einer Stelle die Bedingung dar, dass die Person über die entsprechende Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung verfügt (vgl. Magnin 2005: 190f.).

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist die Arbeitsmarktbehörde und ist als solche zuständig für die Arbeitsvermittlung und das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG). Die ausführenden Organe, welche im Falle von Arbeitslosigkeit Unterstützung leisten, sind die RAV. Bei der Umsetzung sind sowohl die Kantone und die RAV als auch die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen beteiligt. Die Arbeitslosenkassen prüfen im Rahmen des Arbeitslosengesetzes (AVIG), ob eine Anspruchsberechtigung besteht und sind für die Auszahlungen verantwortlich. Die Versicherten können zwischen den insgesamt 39 Arbeitslosenkassen frei wählen. Jeder Kanton betreibt eine öffentliche Arbeitslosenkasse. Die RAV sind das ausführende Organ im Falle von Arbeitslosigkeit und somit die erste Anlaufstelle für betroffene Menschen.

Die ALV wird durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert, insgesamt 4,4% des Lohnes wird hälftig aufgeteilt zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, hohe Einkommen zahlen Solidaritätsprozente dazu (vgl. Art. 3 Abs. 3 AVIG).

Bis zur 4. AVIG- Revision im Jahre 1995 dominierten expansive Massnahmen und ein deutlicher Ausbau der Leistungen. Mit der zweiten Teilrevision des AVIG wurde im

Jahre 1995 der Grundstein für die Aktivierungspolitik gelegt. Den Empfehlungen der OECD folgend, passte die Schweiz das AVIG entsprechend an. Dies bedeutete konkret: Kürzung des Entschädigungssatzes und der Bezugstage sowie eine Verbesserung der Kontrollfunktionen; Neuorientierung der Leistungen sowie der aktiven Massnahmen zur Wiedereingliederung bei gleichzeitiger Einschränkung der Einkommensgarantien (vgl. OECD 1996: 131). Ausschlaggebend für die Reformen war die abrupte Zunahme der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1991/92 obwohl die Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern weniger stark zunahm, führte diese Zunahme zu einem grundlegenden Wandel der Sozialpolitik (vgl. BFS 2019). Seit Mitte der 90er Jahre pendelt die Arbeitslosenquote zwischen 5 und 2 %.

Ende März 2019 waren in der Schweiz 112'341 Personen in den RAV eingeschrieben, dementsprechend betrug die Arbeitslosenquote 2,5 % (vgl. SECO 2019: 6). Im Juli 2019 sind weniger als 100'000 Personen arbeitslos, es wird in den Medien die Information verbreitet, dass sich die Arbeitslosigkeit auf einem ausserordentlich tiefen Niveau bewege und dass nahezu Vollbeschäftigung herrsche (Stand Juli 2019). Stellensuchende, die in an einer AMM, einer Umschulung teilnehmen sind allerdings nicht mit einberechnet (Wyer 2015: 59).

Zurzeit gibt es in der Schweiz ungefähr 130 Arbeitsvermittlungsstellen (Stand Januar 2019). Die Schaffung der RAV war ein Teil der umfassenden Reform der Arbeitslosenversicherung, welche mit der zweiten Teilrevision des AVIG Mitte der 90er Jahre begann. Die neu geschaffenen Zentren sind nicht nur zuständig für Beratung, sondern auch für den Vollzug der Kontrolle. Der Gesetzgeber verfolgte mit dieser Reform das Ziel einer wirksameren Bekämpfung von Arbeitslosigkeit durch den Ausbau der öffentlichen Arbeitsvermittlung sowie die Intensivierung von Bildungsmassnahmen. Der Leistungsbezug von Arbeitslosengeld wurde mit der Gesetzesrevision an strengere Verhaltensnormen und die Verpflichtung zur Gegenleistung gekoppelt. Leistungsbeziehende sind verpflichtet, ihre Bewerbungsbemühungen schriftlich zu dokumentieren, zudem werden sie angehalten, monatlich zu einem Beratungs- und Kontrollgespräch zu erscheinen (vgl. Magnin 2005: 10).

Neben der Verknüpfung des Leistungsanspruchs mittels der Teilnahme an einer aktivierenden Massnahme wurden Sanktionen in Form von sogenannten Einstelltagen eingeführt. Diese dienen dazu, um Missbräuche zu bekämpfen und eine möglichst rasche Wiedereingliederung der Versicherten zu erzielen (vgl. ebd.: 93). Ob die Versicherten über die Arbeitslosigkeit hinaus andere Probleme haben, ist also zunächst unerheblich.

Mit dieser umfassenden Reform galt es, den Paradigmenwechsel von einer «passiven» zu einer «aktiven», die Integrationschancen der Stellensuchenden verbessernden Politik überzugehen (vgl. ebd.: 12). Der Begriff «aktive Arbeitsmarktpolitik» wird seit den sechziger Jahren von der OECD für Präventionsmassnahmen wie die berufliche Weiterbildung oder Umschulung verwendet. Demgegenüber gelten Massnahmen, die eine Lohnkompensation infolge Arbeitslosigkeit garantieren, als passive Massnahmen (vgl. OECD 1996: 131).

Im Jahre 2011 wurde die vierte und bisher letzte Revision des AVIG vorgenommen. Das Hauptziel dieser Revision war es, den Haushalt der ALV ins Lot zu bringen. Um diese Ziele zu erreichen, wurde der Zugang zum Leistungsbezug erneut verschärft. Konkret wurden die Versicherungsbeiträge erhöht, die Beitrags- und die Bezugsdauer enger aneinandergeknüpft, die Taggelder für Jugendliche unter 25 Jahren begrenzt, die Wartezeiten für Personen ohne Unterhaltspflicht und Schul- sowie Ausbildungsabgänger verlängert. Zudem wurde der Beschluss gefasst, dass im Rahmen der Beschäftigungsprogramme geleistete Arbeit nicht mehr als Verdienst angerechnet wird. Die vierte AVIG-Revision hatte nicht nur Auswirkungen auf versicherte Personen der ALV, sondern die Reformen wirkten sich auch in vielfältiger Art und Weise auf die Sozialhilfe aus (vgl. Salzgeber 2012: 62f.).

2.7.2 Die Sozialhilfe

Die Zielsetzung der Sozialhilfe besteht in der Sicherung der wirtschaftlichen Existenz, der Förderung der Selbstständigkeit sowie der beruflichen und sozialen Integration (vgl. Hänzi 2011: 173). Dabei wird zwischen materieller¹⁰ und persönlicher Hilfe unterschieden. Mit der materiellen Grundsicherung sollen die wesentlichen Bedürfnisse einer angemessenen, jedoch bescheidenen Lebensführung inklusive der Teilhabe am sozialen Leben abgedeckt werden (vgl. SKOS: 2005: o.S.). «Die persönliche Hilfe in Form von Beratung, Motivierung, Strukturierung des Alltags oder Vermittlung spezieller Dienstleistungen bildet das Bindeglied zwischen materieller Existenzsicherung als Zweck und beruflicher sowie sozialer Integration als Ziel der Sozialhilfe». (vgl. ebd.: o.S.)

¹⁰ Im Rahmen der materiellen Hilfe wird gemäss SKOS-Richtlinien unterschieden zwischen der materiellen Grundsicherung, den situationsbedingten Leistungen (SIL), dem Einkommens-Freibetrag (EFB) und den Integrationszulage (IZU). Die materielle Grundsicherung beinhalten Wohnkosten, Kosten der medizinischen Grundversorgung und dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Die SIL, welche nach den Umständen des Einzelfalles bemessen werden und zur materiellen Grundsicherung hinzukommen. Mit dem EFB und den IZU sollen Anstrengungen der Betroffenen voraussetzen und die beruflichen und sozialen Integrationsbestrebungen honorieren (vgl. SKOS: 2005).

Die Unterstützung durch die Sozialhilfe ist an Mitwirkungspflichten gebunden, unterstützte Personen werden im Einzelfall über ihre Rechte und Pflichten informiert. Bei Nichteinhaltung von Auflagen können Leistungen gekürzt werden (vgl. Kutzner 2005: 108). Leistungskürzungen als Sanktionen basieren auf der kantonalen Gesetzgebung und den SKOS-Richtlinien, sie müssen verhältnismässig sein, es besteht allerdings ein erheblicher Ermessensspielraum in der Praxis (vgl. dazu Reichel/Schöb/Stierlin/Haldemann/Troger 2017: 61f.).

Die Sozialhilfe wird deshalb häufig als das letzte Netz aller Sicherungsnetze bezeichnet. Sie wird unabhängig von den Ursachen der Bedürftigkeit ausgerichtet und ist bedarfsabhängig. Die Bedarfsabhängigkeit impliziert das Individualisierungsprinzip: Somit wird nicht nur das Vorliegen einer Notlage geprüft, sondern auch, mit welchen Mitteln die materielle und immaterielle Hilfe geleistet werden kann (vgl. Nadai et al. 2015: 31). Gemäss Kutzner unterscheidet sich die Sozialhilfe von den anderen Sozialversicherungen dadurch, dass sie eine «umfassende» Hilfeleistung anbieten möchte, welche Klientinnen und Klienten davor bewahren soll, «soziale Aussenseiter» zu werden. Für problematisch erachtet er, dass Sozialarbeitende über die Höhe der gewährten Leistungen entscheiden können, denn dies erschwere eine unabhängige Fallbegleitung (vgl. Kutzner 2009: 25).

Die Sozialhilfe ist prinzipiell subsidiär ausgerichtet, was bedeutet, dass die Leistungen erst dann ausgerichtet werden, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Die Unterstützung bezieht sich dabei nicht auf das Individuum, sondern auf den Haushalt der Unterstützungseinheit (vgl. Nadai/Canonica/Koch 2015: 32). Die Kosten werden durch Steuergelder finanziert und zwischen den Gemeinden und dem Kanton aufgeteilt. Bis heute existiert keine einheitliche Regelung hinsichtlich der Ausgestaltung und der Höhe des Existenzminimums (vgl. Hänzi 2011: 171f.). Ein weiteres Charakteristikum der Sozialhilfe ist, dass sie rückzahlungspflichtig ist (vgl. Kutzner 2005: 110).

Die Sozialhilfe ist das älteste System der sozialen Sicherung und ist bis heute kantonal geregelt. Die Ausgestaltung in der Praxis wird von den Kantonen bis heute sehr unterschiedlich gehandhabt, was zu einer grossen Unübersichtlichkeit führt (vgl. Nadai et al. 2015: 30f.). Obwohl ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung von Fachkreisen seit Jahren immer wieder gefordert wird, lässt sich ein prinzipielles Recht auf Unterstützung in Notlagen lediglich aus der Bundesverfassung ableiten (vgl. Art. 12 BV). Die Ausrichtung der Sozialhilfe erfolgt von der Wohngemeinde, was besonders in kleineren Gemeinden problematisch sein kann, da die Sozialhilfe in kleineren

Gemeinden nicht von Fachleuten begleitet und organisiert, sondern oftmals von Laien ausgeführt wird (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 20f.)

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) nimmt eine wichtige Rolle für die Gewährleistung einer schweizweit annähernd einheitlichen Sozialhilfepraxis ein. Als Fachverband legt die SKOS regelmässig überarbeitete fachliche und finanzielle Richtlinien fest. Die Empfehlungen der SKOS sind ein zentrales Arbeitsinstrument für die kantonalen Sozialdienste und Sozialbehörden. Die Richtlinien der SKOS beziehen sich insbesondere auf die Festlegung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt, welcher zurzeit 960 Franken beträgt (vgl. SKOS: 2005: o.S.).

Das Aktivierungsprinzip wurde im Vergleich zur ALV relativ spät in die SKOS-Richtlinien aufgenommen. Mit der Konkretisierung des Integrationsgedankens verankerte die SKOS im Jahre 1998 erstmals die Gegenleistungspflicht (vgl. Hänzi 2011: 123). Mit einem markanten Anstieg der Fallzahlen in den Jahren 2003 und 2004 geriet die Sozialhilfe unter starken Beschuss, die SKOS musste sich deshalb im Zusammenhang mit der Missbrauchsdebatte vermehrt mit der Frage der Glaubwürdigkeit beschäftigen (vgl. ebd.: 34).

Mit einer umfassenden Revision im Jahre 2005 nahm die SKOS die leistungsbezogenen Elemente der Eigenverantwortung und Motivation in ihre Richtlinien auf. Zugleich erfolgte eine Kürzung des Grundbedarfes. Seither wurden die Bestrebungen verstärkt, durch ein Anreizsystem Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger dazu zu bringen, sich um eine berufliche und soziale Integration zu bemühen (vgl. ebd.: 122f.). Die Bemühungen der SKOS, der Sozialhilfe eine bessere Legitimation zu verschaffen, führten trotz den zahlreichen Revisionen und der Information der Öffentlichkeit nicht durchgehend zum Erfolg (vgl. ebd.: 34).

Der Druck auf die SKOS hat sich im Verlaufe der Zeit mit der zunehmenden Komplexität der Problemlagen und mit steigenden Ausgaben weiter verstärkt. Dies kann mit den steigenden Fallzahlen erklärt werden. Die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger hat im Zeitraum von 2005 bis 2015 um 9% zugenommen. Zudem hat die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger seit 2008 konstant zugenommen. So sind im Jahr 2014 mit 261'983 18,4% mehr Personen in der Sozialhilfestatistik registriert als im Jahr 2008 (vgl. BFS 2016: 16).

Die Ausgaben für wirtschaftliche Sozialhilfe sind im Jahre 2017 um 3,4 % angestiegen (vgl. BFS 2019b). Die Anzahl der mit Sozialhilfe im engeren Sinn unterstützten Personen nahm 2017 gegenüber dem Vorjahr um 1,9% zu, die Sozialhilfequote betrug damit in der

gesamten Schweiz 3.3 % (vgl. BFS 2019c). In Bezug auf die Bevölkerung ist bei der Sozialhilfe ein Ausgabenwachstum festzustellen. Ein Drittel der Menschen, die Sozialhilfe beziehen, sind allerdings Kinder oder Jugendliche. An den Gesamtausgaben für alle Sozialleistungen, welche sich gemäss Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) 2016 auf 170 Mrd. Franken beliefen, hatte die Sozialhilfe im engeren Sinn einen Anteil von 1,7% (vgl. BFS 2019b: o.S.). Dies ist im Vergleich zu den Ausgaben für die Altersvorsorge, welche 42 % betragen, ein verhältnismässig kleiner Anteil (vgl. BFS 2016: 4).

Die Durchsetzung des Aktivierungsprinzips hat dazu geführt, dass nun neben der ALV die Sozialhilfe und auch die IV das Primat der Eingliederung im Arbeitsmarkt verfolgen. Durch die Einführung der Anreizinstrumente wurde die Gewährung von Leistungen in der Sozialhilfe zunehmend restriktiver gestaltet. Unterstützungsleistungen wurden direkt oder indirekt gekürzt, indem der Zugang erschwert bzw. die Bezugsdauer gekürzt werde. Nadai und Koch argumentieren, dass durch die Konvergenz der Sicherungssysteme nun auch Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden müssten, welche schwer vermittelbar sind. Dies seien vor allem Langzeitarbeitslose oder Personen mit gesundheitlichen oder sozialen Problemen, deren Integration erhebliche Mittel binde. Dadurch werde insbesondere die Sozialhilfe stärker belastet, weil sie zum Auffangnetz für Fälle, welche langfristige Unterstützung benötigen, werde (vgl. Nadai et al. 2015: 39).

Salzgeber gelangte mit ihrer Studie zu den Auswirkungen der vierten AVIG-Revision zum Ergebnis, dass die Reformen sich gerade auf spezifische Risikogruppen wie junge Erwachsene, niedrigqualifizierte Personen sowie Working Poor ausgewirkt haben. Insbesondere in Biel und in Bern wurde jedoch ein merklicher Anstieg der Fälle in der Sozialhilfe registriert. Da die Arbeitslosigkeit aufgrund der Hochkonjunktur tief lag, waren die unmittelbaren Folgen für die Sozialhilfe weniger stark als erwartet (vgl. Salzgeber 2012: 62f.).

Eine Studie der Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkungen auf die Ablösequote und Fallkosten der Sozialberatung Winterthur zeigte, dass die Fallkosten gesenkt werden können, indem die Sozialarbeitenden weniger Fälle bearbeiten. Die Ergebnisse zeigten, dass die Unterstützungsdauer dadurch kürzer wird, der Kontakt zu Klientinnen bzw. Klienten besser erlebt und es werden weniger Sanktionen ausgesprochen wurden. Wenn Beratungspersonen in der Sozialhilfe von administrativen Aufgaben entlastet würden, hätten sie mehr Zeit zur Verfügung für die einzelnen Fälle,

die Falllast ist jedoch aufgrund des allgemeinen Spardruck sehr hoch (vgl. Eser/Strohmeier/Gehrig 2019: 28f.).

2.7.3 Invalidenversicherung (IV)

Die IV ist eine gesamtschweizerische obligatorische Versicherung, ihre Finanzierung wird durch Beitragserhebungen und Steuerzahlungen sichergestellt. Beitragspflichtig sind Erwerbstätige nach ihrem 17. Geburtstag bis zum Erreichen ihres Pensionsalters (vgl. Art. 2 Abs. 2 IVG).

Das primäre Ziel der Invalidenversicherung ist die Verhinderung oder Minderung einer drohenden oder die Behebung einer bestehenden Invalidität durch geeignete Massnahmen (vgl. Art. 1 Abs. 2 IVG). Die IV definiert Invalidität als eine durch einen körperlichen, geistigen, oder psychischen Gesundheitsschaden verursachte Erwerbsunfähigkeit (vgl. BSV 2019a). Der Gesundheitsschaden kann entweder die Folge eines Geburtsgebrechens, einer Krankheit oder eines Unfalls sein. Eine Invalidenrente wird erst zugesprochen, wenn sämtliche Eingliederungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden, damit gilt der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» (vgl. BSV 2019a).

Die IV entscheidet aufgrund der durchschnittlichen Erwerbsfähigkeit, ob ein Rentenanspruch besteht. Die Begriffe Arbeitsunfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit werden für die vorliegende Arbeit synonym verwendet. In Bezug auf die Berechtigung einer IV- Rente spielt die Unterscheidung jedoch eine grosse Rolle, berechtigt doch nur eine anhaltende Erwerbseinschränkung zu einer IV-Rente. Eine Arbeitsunfähigkeit bezieht sich nur auf eine bestimmte Tätigkeit oder einen Aufgabenbereich. Bei der Erwerbsfähigkeit hingegen handelt es sich um eine Beeinträchtigung der bisherigen sowie anderen zumutbaren beruflichen Tätigkeiten (vgl. Art. 7 ATSG). Kann eine Person aufgrund der körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung und unter Berücksichtigung des in Betracht kommenden Arbeitsmarktes nicht wieder in den Arbeitsprozess integriert werden, so spricht man von einer Erwerbsunfähigkeit (vgl. Art. 7 ATSG).

Angestrebt wird eine berufliche Eingliederung durch Instrumente wie Früherfassung, Frühintervention, medizinische Eingliederungs- oder Integrationsmassnahmen. Ist eine Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt nicht möglich, so sichert die IV durch Geldleistungen den Erwerbsausfall ab einem IV-Grad von 40% (vgl. Art. 28 IVG).

Die Ausgaben für die IV betragen im Jahre 2017 9,2 Milliarden Franken, 60% davon wurden ausgegeben für Renten, 20% für individuelle Massnahmen (vgl. BSV 2019b). Der Anteil der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner an der versicherten Bevölkerung betrug im Jahr 2017 4,1%, mit einem Höchststand von 6% im Jahre 2003 nahm seither der Anteil der Bezügerinnen und Bezügerinnen kontinuierlich ab (vgl. BSV 2019b).

Die Invalidenversicherung hat sich seit ihrer Gründung im Jahre 1960 stark verändert. Das Thema der Wiedereingliederung wurde bereits in den 50er Jahren thematisiert. Die Statistiken zeigen, dass die Verschuldung der IV in den 90er Jahren kontinuierlich gewachsen ist, daher ist anzunehmen, dass der Eingliederungsgedanke aufgrund fiskalpolitischer Interessen Verbreitung fand (vgl. BSV 2018b).

Die Massnahmen zur beruflichen Integration wurden seit der 4. IV-Revision im Jahre 2005 fortlaufend ausgebaut und der Anspruch auf eine Rente an strengere Auflagen geknüpft (vgl. BSV 2019c). Das Ziel der beruflichen Eingliederung sollte durch eine Verbesserung des Abklärungssystems erreicht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden Zentren zur ärztlichen Abklärung geschaffen, die sogenannten regionalärztlichen Dienststellen (RAD) (vgl. BSV 2019c).

Mit der 5. Revision im Jahre 2008 wurden schliesslich Früherfassungs-, Frühinterventions- und Integrationsmassnahmen zur gezielten beruflichen Förderung der Bezügerinnen und Bezüger eingeführt. So konnten die steigenden Defizite der IV stabilisiert werden. Die Neurenten konnten seither um 40% reduziert werden, daher ist anzunehmen, dass die aktivierungspolitischen Revisionen zu dieser Abnahme beitrugen (vgl. BSV 2019b).

Alard du Bois-Reymond, der damalige Leiter der IV meinte in einem Interview in der NZZ, dass dieses Vorgehen auch eine abschreckende Wirkung enthalte und dass potentielle IV-Bezügerinnen und IV-Bezüger sich deshalb stärker bemühten, ihre Erwerbsfähigkeit zu erhalten (vgl. NZZ 28. Februar 2006:16).

Das Argument, dass der Missbrauch und die «Drückebergerei» verhindert werden müsse durch entsprechende Massnahmen, ist sehr prominent. Die Unterstellung der «Drückebergerei» bezieht sich auf Personen, welche Sozialleistungen beziehen, die ihnen rechtmässig nicht zustehen: Diese Menschen seien arbeitslos, weil sie nicht arbeiten wollen, folglich sei ihre Arbeitslosigkeit selbst verschuldet. Indem Druck ausgeübt wird, sollen jene Individuen, welche keine Anspruchsberechtigung haben, dazu gebracht werden, sich intensiver um eine Stelle bemühen (vgl. z.B. Nadai 2007: 12, Wyss 2007: 76). Das Mittel der Abschreckung dient letztendlich nicht primär darauf

ab, die Betroffenen zu bestrafen, sondern es soll der allgemeinen Bevölkerung signalisiert werden, sich in bestimmter Hinsicht sozial zu disziplinieren (vgl. Wyss 2007: 76f.).

Wyss argumentiert, dass es bei der Disziplinierung, beispielsweise in Form von Leistungskürzungen, darum gehe, autoritäre Strukturen aufrechtzuerhalten. Autoritäre¹³ Strukturen verfolgen den Zweck, gesellschaftlichen Druck auszuüben. Dies diene letztlich dazu, um die Kapitalinteressen in den angeblichen Dienst der Bevölkerung zu stellen, also den unrechtmässigen Bezug von Leistungen der IV zu verhindern. Das Vorgehen diene nicht zuletzt zur gesellschaftlichen Legitimation. Dass dieses Vorgehen eine stigmatisierende Wirkung auf Menschen hat, deren Erwerbsfähigkeit langfristig beeinträchtigt wird, scheint hier nicht berücksichtigt zu werden (vgl. ebd.: 76f.).

Mit der letzten Revision im Jahre 2012 setzte die IV ihre Bestrebungen fort, die steigenden Kosten durch eine Eingliederung von möglichst vielen Leistungsbeziehenden zu bremsen: Das Ziel dieser sehr umstrittenen Revision war die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit und Verbesserung der Leistungsfähigkeit durch gezielte Massnahmen wie z. B. der Einführung von Assistenzbeiträgen. Diese ermöglichen Menschen mit einer Behinderung, dass sie selbst eine Person anstellen können, welche sie individuell unterstützt, was wiederum ihre Eigenständigkeit und Eigenverantwortung fördern soll. Im Vordergrund stand die Wiedereingliederung von rund 17'000 Personen in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb von sechs Jahren (vgl. BSV 2019c). Mit dieser Revision wurde der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» umgewandelt in den Grundsatz «Eingliederung» statt Rente». Ob es der IV gelungen ist, die Personen beruflich zu integrieren ist zurzeit noch nicht bekannt.

Mit der Annahme der Abstimmungsvorlage, welche am 25. November 2018 vor das Schweizer Volk kam, erhielten die Sozialversicherungen formell die Erlaubnis, bei Missbrauchsverdacht Abklärungen vorzunehmen, um einen Anspruch an Leistungen auch verdeckt zu überprüfen (vgl. BSV 2019c). Durch die Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch sollen zusätzliche Kosten reduziert werden und unrechtmässiger Leistungsbezug verhindert werden. Das neue Gesetz erleichtert die bisherige Praxis der IV, laufende Renten zu überprüfen und legitimiert die Überwachung von Leistungsbeziehenden: «Die betroffene Person erhebe gegenüber der Versicherung einen Anspruch und habe zu dulden, dass auch ohne ihr Wissen die objektiv gebotenen

¹³ Wyss verwendet den Begriff der Autorität gemäss Horkheimer, welcher die Autorität als innere und äussere Handlungsweise sieht, in denen sich Menschen einer fremden Instanz unterwerfen. Autorität wird für Horkheimer zur künstlich aufrechterhaltenen gesellschaftlichen Verhältnisse, die den wirklichen Interessen der Allgemeinheit nicht entsprechen (vgl. Horkheimer/Fromm/ Marcuse 1988: 34f.).

Untersuchungen durchgeführt werden;» (Art. 59 Abs. 5 IVG) Konkret wird durch das neue Gesetz die Kontrolle der Versicherten durch die Leistungserbringer über das Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gestellt. Eine solche Überwachung stellt im Prinzip einen Verstoß gegenüber der Europäischen Menschenrechtskonvention dar (vgl. Art. 8 EMRK).

2.7.4 Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)

«Unter interinstitutioneller Zusammenarbeit ist die Zusammenarbeit von unterschiedlichen Organisationen aus den Bereichen der Arbeitsintegration, Bildung und sozialen Sicherung zu verstehen» (IIZ 2019: 1). Mit IIZ wird angestrebt, die verschiedenen Organisationen optimal aufeinander abzustimmen und an der betroffenen Person, also am Einzelfall auszurichten anstatt am einzelnen System. Die beteiligten Institutionen, unter anderem die IV, die Sozialhilfe und die ALV streben durch IIZ eine präventive Wirkung durch die frühzeitige Erkennung von Mehrfachproblematiken (IIZ 2019: 1). IIZ zielt auf eine effizientere Bearbeitung von komplexen Fällen bzw. Fällen mit Mehrfachproblematiken. IIZ soll besonders bei Personen mit grossen Vermittlungsschwierigkeiten angewendet werden, die aber dennoch Arbeitsmarktfähigkeit aufweisen (vgl. Nadai et al. 2015: 59).

Angestrebt wird von allen beteiligten Institutionen eine berufliche und soziale Integration ihrer Klientinnen und Klienten. IIZ stellt eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit dar, welche sich sowohl auf die Einzelfallebene wie auf die strukturelle Ebene bezieht (vgl. ebd.: 2019: 1). Durch IIZ sollen die unterschiedlichen Systeme optimal aufeinander abgestimmt und dadurch im Interesse der unterstützten Personen wirksamer und effizienter genutzt werden. Gesamtschweizerisch wird IIZ seit 2004 gefördert (vgl. ebd.: 1). Dadurch wird versucht, die Verfahren und Massnahmen aufeinander abzustimmen und durch ein koordiniertes Vorgehen Doppelspurigkeiten und sogenannte Drehtüreneffekte zu vermeiden. Die ALV, die IV, die Sozialhilfe und unterschiedliche Beschäftigungsprogramme stellen folglich in der IIZ ihre Falldaten einander gegenseitig zur Verfügung und stehen in direkt im Austausch (vgl. Nadai et al. 2015: 43f.).

Nadai, Canonica und Koch kritisieren in ihrer Untersuchung der IIZ, dass damit nicht zuletzt die Folgeproblem der Aktivierungspolitik bearbeitet werden (vgl. ebd.: 244f.). Sie weisen darauf hin, dass die aktivierungspolitische Reorganisation der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe dazu beigetragen haben, dass Fälle von einer

Institution in die andere Institution weitergereicht werden. Die ALV, die IV und die Sozialhilfe verfolgen zwar alle das Primat der Eingliederung, dieses bietet zwar eine Grundlage für die interinstitutionelle Zusammenarbeit. Trotzdem handelt es sich um getrennte Institutionen mit je eigenen Regelwerken und mit getrennten Rechnungen (vgl. ebd.: 39f.).

In der IIZ treffen Angehörige unterschiedlicher Berufsgruppen mit unterschiedlichen Mandaten und Wissensbeständen zusammen. In der Kooperation werden nicht nur Fälle bearbeitet, sondern auch organisationale Grenzen neu gezogen, und professionelle Zuständigkeiten neu verhandelt (vgl. ebd.: 33). Die an IIZ beteiligten Fachpersonen und Organisationen sind gefordert, vom Einzelfall her und nicht von den Zuständigkeiten zu denken und zu handeln, damit soll das historisch gewachsene traditionelle System überwunden werden (vgl. ebd.: 96).

Der Begriff Arbeitsmarktspezialisten wird häufig von den Beratungspersonen selbst verwendet, welche im Bereich der Arbeitsmarktintegration oder der Beratung beschäftigt sind. Die Arbeitsmarktspezialisten verorten sich «zwischen Wirtschaft und Sozialem». Dementsprechend begreifen sie die Aufgabe der Integration nicht als umfassende Problembewältigung, sondern als Aufgabe der Integration im Arbeitsmarkt. Dadurch reduzieren sie die multidimensionale Problemlage der Klientel als Ausdruck von Arbeitslosigkeit (vgl. ebd.: 104f.).

Der Beratungs- und Betreuungsaufwand wird aufgrund der hohen Fallzahlen rationalisiert. Dies führt zu einer Segmentierung der Klientel und einer Spezialisierung des Personals: es wird anhand der Vermittelbarkeit unterschieden zwischen «Aussichtsreicheren», «Leichtvermittelbaren» bis hin zu den «Schwervermittelbaren mit gesundheitlichen Einschränkungen». Die Segmentierung der Klientel führt nicht zuletzt zum unerwünschten Nebeneffekt, dass das fallspezifische Interesse an der Klientin bzw. am Klienten unterlaufen wird, da die restriktiven Vorgaben der einzelnen Institutionen dazu führten, dass primär ökonomisch und nicht fallorientiert gehandelt werde (vgl. ebd.: 105f.).

2.7.5 Arbeitsmarktintegration

Mit dem Aktivierungsparadigma ist das Handlungsfeld der Arbeitsmarktintegration entstanden. Seit den 90-er Jahren fand eine kontinuierliche Ausweitung und Ausdifferenzierung des Massnahmenangebotes zur beruflichen Integration statt. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde ein neues System von Bildungs- und

Beschäftigungsmassnahmen geschaffen und es wurden vermehrt private Organisationen wie beispielsweise Sozialfirmen eingebunden (vgl. Düll/Tergeist 2010: 27f.).

Innerhalb der zuweisenden Institutionen werden die Massnahmen unterschiedlich bezeichnet: Bei den RAV sind die häufigsten Massnahmen Kurse, die IV unterscheidet zwischen Integrationsmassnahmen und beruflichen Massnahmen und im Bereich der Sozialhilfe wird der Begriff Beschäftigungsprogramme verwendet (vgl. Wyer 2014: 74f).

Das Feld der Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration hat sich kontinuierlich weiterentwickelt. Es fand eine zunehmende Ökonomisierung der Programme statt. Die Anbieter müssen sich alle drei bis fünf Jahre wieder neu beim Kanton bewerben, um die Weiterführung der Programme realisieren zu dürfen. Sie werden dadurch gezwungen, ihren Erfolg zu evaluieren und unter Beweis zu stellen. Diese Ökonomisierung widerspricht dem ursprünglichen Auftrag, nämlich schwer vermittelbare Klientinnen und Klienten in ihrer Arbeitsfähigkeit zu unterstützen (vgl. Wyer 2014: 79).

2.8 Zuständigkeit der Sozialen Arbeit

Die Aufgabe der beruflichen Eingliederung wird vor allem in den RAV und der IV, zunehmend jedoch auch in Sozialdiensten vermehrt mit standardisierten Verfahren anstatt mit Einzelfallbezug bewältigt. Folglich gelten Branchenkenntnisse, betriebswirtschaftliches Wissen und Kenntnisse über Bewerbungstechniken mehr als eine sozialarbeiterische oder eine therapeutische Ausbildung. (vgl. Nadai/Canonica 2012: 29). Letztlich führt diese Voraussetzung dazu, dass das geforderte Case Management, welches die Komplexität des Einzelfalls zu erfassen vermag, auf die Eingliederung im Arbeitsmarkt reduziert wird (vgl. ebd.: 13). Entsprechend fokussiert sich das Diagnoseverständnis und die Beratungsmethoden von den Beratungspersonen auf die Unterstützung bei der Arbeitssuche (vgl. Nadai et al. 2015: 104f.).

Mit dem Einzug des Aktivierungsparadigmas hat sich der Blick auf die Klientel verändert und die Aufgabe der sozialstaatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit wurde dementsprechend neu konzipiert. Die Zuständigkeit für die Aufgabe der Beratung und Zuweisung an geeignete Massnahmen, welche die Vermittlungsfähigkeit der Klientinnen und Klienten steigern sollte, wird von unterschiedlichen Berufsgruppen übernommen. Je nach Institution und Massnahmentyp fällt die Aufgabe einer anderen Berufsgruppe zu: Job Coaches, Sozialarbeitenden, Verwaltungsangestellten, Arbeitsagoginnen, Sozialpädagogen, Erwachsenenbildnerinnen, Personalberatern, etc.

Die Bezeichnung Soziale Arbeit ist nicht geschützt, somit kann jede Person als Sozialarbeitende bezeichnet werden oder sich selbst so bezeichnen (vgl. AvenirSocial 2019: 6). Gemäss den Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) haben im Jahr 2014 nur 47% der Personen, welche in der Sozialen Arbeit beschäftigt waren, den Beruf der Sozialen Arbeit erlernt (vgl. BFS 2019).

Die Sozialhilfe ist in der Schweiz ein Berufsfeld, in dem mehrheitlich diplomierte Fachpersonen der Sozialen Arbeit beschäftigt sind. Gemäss den Ergebnissen des Monitoring-Projekts des Vereins sozialinfo.ch und der Fachhochschule Nordwestschweiz machen Stelleninserate für qualifizierte Fachmitarbeit bei der Sozialhilfe den grössten Teil der ausgeschriebenen Stellen aus (78 %). Die Mindestanforderungen in den Stelleninseraten sind im Vergleich zu anderen Arbeitsfeldern sehr hoch (vgl. sozialinfo.ch: 2016: o.S.). Die Anforderungen sind deshalb hoch, weil Beratungsarbeit stets auf die individuelle Situation der Betroffenen und ihrer Familien eingehen muss, Ihnen obliegt es, Integrationsmassnahmen sowie allenfalls Sanktionen in Gang zu setzen (vgl. SKOS 2005: o.S.).

Die Rekrutierung von Fachpersonen der Sozialen Arbeit scheint in den RAV eine Ausnahme zu sein (vgl. Magnin 2005: 11). Bei den IV-Stellen wird die Aufgabe der beruflichen Eingliederung und Integration je nach Massnahme von unterschiedlichen Fachpersonen übernommen. Die Soziale Arbeit ist vor allem im Bereich des Eingliederungsmanagement tätig (vgl. IV-Stelle Kanton Bern: 2019).

Mit dem sozialpolitisch gesetzten Primat der Arbeitsintegration ist ein neues Handlungsfeld entstanden, dessen berufliche Zuordnung noch ungewiss ist. Die Beratung von Klientinnen und Klienten, welche schwer vermittelbar sind, stellt zweifellos eine Aufgabe dar, welche spezifische Fachkenntnisse erfordert. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat keine Berufsgruppe eine exklusive Zuständigkeit geltend gemacht. Der Anspruch auf professionelle Zuständigkeit muss durch die Soziale Arbeit deklariert werden, wenn sie sich gegenüber anderen Berufsgruppen wie z.B. Job Coaches durchsetzen will (vgl. Nadai/Canonica 2012: 24).

Nachdem nun erläutert wurde, inwiefern die Frage der Zuständigkeit für die Soziale Arbeit eine erste Herausforderung darstellt, wird im folgenden Kapitel diskutiert, was als Basis für professionalisiertes Handeln in der Sozialen Arbeit gelten kann.

3 Bestimmung von Professionalität in der Sozialen Arbeit

Für die Bestimmung von Professionalität existieren sowohl in der Professionssoziologie sowie in der Sozialen Arbeit unterschiedliche Vorgehensweisen und Klassifizierungssysteme. Dabei werden unterschiedliche Aspekte als Bestandteile von professionellem Handeln als relevant erachtet. Somit existieren unterschiedliche Ansätze, welche theoretisch oder empirisch begründet sind und sich teilweise ergänzen, teilweise aber auch im Widerspruch zueinander stehen zueinander. Einigkeit besteht im Fachdiskurs der Sozialen Arbeit lediglich darüber, dass die Praxis wissenschaftliches Wissen verwenden sollte. Viele Vertreterinnen und Vertreter der Professionssoziologie vertreten die Meinung, dass die Soziale Arbeit sich auf dem Weg zu einer Profession befindet und professionstypische Merkmale aufweist (vgl. Becker-Lenz/Müller 2015: 63).

Nachfolgend soll anhand des Vorschlages von Martin Schmeiser ein Überblick über die unterschiedlichen Ansätze zur Bestimmung von Professionalität aus der Professionssoziologie dargelegt werden.

Schmeiser nimmt mit seinem Vorschlag zur Systematisierung von Professionen Bezug auf die unterschiedlichen Traditionen und zeigt dabei auf, in welchem Kontext sich die unterschiedlichen Ansätze entwickelt haben (vgl. Schmeiser 2006: 295f.). Er nimmt eine Unterteilung in drei Kategorien vor: Er unterscheidet zwischen dem Merkmalskatalogverfahren, der strukturtheoretischen Perspektive und dem machttheoretischen Ansatz (vgl. ebd.: 301).

Beim Merkmalskatalogverfahren geht es im Wesentlichen darum, Professionen mittels spezifischer Merkmale von herkömmlichen Berufen zu unterscheiden. Spezifische Merkmale von Professionen bestehen etwa darin, dass es für die Ausübung einer Profession eine spezialisierte, wissenschaftlich fundierte (meistens akademische) Ausbildung braucht. Gemäss dieser Sichtweise, verfügen (echte) Professionen über eine herausgehobene oder exklusive Berechtigung und Zuständigkeit für bestimmte Probleme und die Verpflichtung, dem Wohl der Klientel zu dienen sowie über eine spezifische Berufsethik (vgl. ebd.: 301). Professionelle setzen gemäss dieser Auslegung ihr Wissen zugunsten des Allgemeinwohls und uneigennützig zur Verfügung. Die Autorität einer Profession wird durch die Gesellschaft anerkannt und die fachliche Qualität wird nicht extern, sondern intern, also überwiegend kollegial-korporativ, beispielsweise durch einen Berufsverband, kontrolliert. Mit dem Merkmalskatalog kann somit gemessen werden, wieweit die erwähnten Charakteristika in einem bestimmten

Beruf herausgebildet sind. Je nach Ergebnis kann dabei zwischen Beruf, Semi-Profession und Profession unterschieden werden (vgl. ebd.: 301).

Diese Perspektive fokussiert sich stark auf die (statische) Beschreibung von Charakteristika, die eine Profession ausmachen; die Frage nach dem Prozess der Professionalisierung wird dabei wenig berücksichtigt. Für die vorliegende Arbeit erachte ich den merkmalsorientierten Ansatz als nicht geeignet, denn mit diesem Ansatz wird lediglich untersucht, ob ein Beruf die Kriterien einer Profession erfüllt. Combe und Helsper kritisieren, dass dieser Ansatz zur reduktionistischen Annahme führe, Initiatoren der Professionalisierung seien die Professionen selbst (vgl. Combe/Helsper 1996: 10). Dieser Kritik ist der Hinweis entgegenzusetzen, dass merkmalsorientierte Studien historisch gesehen zu einem früheren Zeitpunkt entwickelt wurden als beispielsweise die strukturtheoretischen Ansätze. Die Merkmalskatalogverfahren bilden nach wie vor wichtige Referenzpunkte für weitere Theorien, welche später entwickelt wurden (vgl. Schmeiser 2006: 303).

Im Unterschied zu den Merkmalskatalogverfahren, welche Professionalität anhand der Ausprägung spezifischer Merkmale erklären, wird bei den strukturtheoretischen Ansätzen der Fokus auf die Professionalisierungsbedürftigkeit bestimmter Berufe gerichtet. Durch das Vorliegen bestimmter Strukturprobleme in Bezug auf das Fallhandeln entstehen strukturell widersprüchliche Handlungsprobleme, mit denen Professionen typischerweise konfrontiert sind (vgl. ebd.: 303f.).

Die Analyse von Strukturproblemen ist für die Praxis der Sozialen Arbeit von Bedeutung, denn die Handlungswidersprüche sind in zahlreichen Praxisfeldern besonders prägend. Für die Weiterentwicklung der Profession ist die Analyse dieser Strukturprobleme von Bedeutung, damit die Ausbildung und Methoden angemessen geleistet werden kann (vgl. Becker-Lenz: 2005: 88). Diese Handlungsprobleme werden auch als Strukturdilemmata oder Paradoxien des professionellen Handelns bezeichnet, weil sie trotz ihrer widersprüchlichen Handlungslogiken befolgt und berücksichtigt werden müssen. Damit diese Handlungsanforderungen adäquat bewältigt werden können, sind neben spezifischen Fachkenntnissen habituelle Kompetenzen erforderlich, die Fachkräfte in die Lage versetzen, angemessen und für ihre Klientinnen und Klienten problemlösend zu handeln (vgl. ebd.: 88).

Zur Klärung der Frage der Professionalität gibt es neben den strukturtheoretischen und den merkmalsorientierten Ansätzen Theorien, denen zufolge Professionen Berufe sind, denen es gelungen ist, sich Autonomie und ein Monopol für bestimmte Dienstleistungen zu sichern. Die Berufsautonomie, die professionelle Selbstkontrolle,

das Prestige sowie das Einkommen gelten als Ausdruck von Machtressourcen der jeweiligen Berufsgruppe (vgl. Schmeiser 2006: 306). Die machttheoretischen Ansätze sind wichtig für die Einbettung der Professionalisierung und Deprofessionalisierung von Berufen, sie thematisieren jedoch den Aspekt der Kontrolle hauptsächlich in Bezug auf die fachliche Autonomie der Profession. Die Vertreterinnen und Vertreter dieser Perspektive vernachlässigen jedoch die (kontrollierenden) Tätigkeiten, welche Professionelle ausführen.

Neben den soeben dargestellten Theorien und Verfahren aus der Soziologie auch Vorschläge seitens der fachspezifischen Professionstheorien. Somit liegt eine Vielzahl an Antworten für die Frage vor, was als professionelles Handeln für die Soziale Arbeit oder im Allgemeinen gelten kann. Dies erschwert das Vorhaben der Bestimmung von Professionalität.

Im Kontext der Aktivierungspraxis ist die Soziale Arbeit zweifellos mit einer widersprüchlichen Handlungsanforderung konfrontiert. Professionelle Fachkräfte stehen in einer bestimmten Funktion, sind aber gleichzeitig als ganze Personen beteiligt. Durch die Ausübung dieser Funktion sind sie an Gesetzesvorschriften gebunden, die neben dem Auftrag der Hilfe für Klientinnen und Klienten auch Kontrollaufträge beinhalten. Dazu gehört beispielweise die Regelung, dass beratende Sozialarbeitende in der Sozialhilfe über die Höhe der gewährten Leistungen mitentscheiden. Für die Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe bedeuten die Kürzungen eine einschneidende Sanktion. Für Sozialarbeitende ist die Verbindung von Hilfe und Kontrolle demzufolge nicht zu umgehen (vgl. Kutzner 2005: 105f.).

Damit Professionelle einen adäquaten Umgang mit den oft sehr widersprüchlichen und unklaren Anforderungen der Praxis finden können, benötigen sie Kompetenzen, welche situatives und erfahrungsgelitetes Handeln ermöglichen. Als Basis für diese Voraussetzung benötigen sie neben methodischen Fachkenntnissen eine berufsspezifische Haltung. Im folgenden Kapitel wird die Notwendigkeit eines professionalisierten Habitus für die Soziale Arbeit anhand der strukturtheoretischen Professionstheorie von Oevermann dargelegt.

3.1 Ulrich Oevermanns strukturtheoretischen Professionalisierungstheorie

Die Notwendigkeit einer spezifischen (ethischen) Haltung in der Sozialen Arbeit lässt sich besonders klar anhand der strukturtheoretischen Professionalisierungstheorie von Ulrich Oevermann illustrieren.

Oevermann geht von der Notwendigkeit eines professionellen Habitus für das sozialarbeiterische Handeln aufgrund der begrenzten Standardisierbarkeit der Praxis aus. Er definiert diese Nichtstandardisierbarkeit des beruflichen Handelns als etwas Krisenhaftes, dem mit dem professionellen Habitus etwas Verlässliches gegenübergestellt werden muss (Oevermann 2000: 57f.).

Mit seiner Konzeptionalisierung des Habitus lehnt sich Oevermann an Pierre Bourdieu¹⁴ (vgl. Bourdieu 1974: 143) an und fasst „unter den Begriff der Habitusformation jene tiefliegenden, als Automatismus außerhalb der bewussten Kontrollierbarkeit operierenden und ablaufenden Handlungsprogrammierungen zusammen, die wie eine Charakterformation das Verhalten und Handeln von Individuen kennzeichnen und bestimmen“ (Oevermann 2000: 57f.). Im Gegensatz zu Bourdieu unterscheidet Oevermann den Habitusbegriff von sozialen Deutungsmustern: Der Begriff Habitus bezieht sich auf elementare psychische Haltungen, welche tiefer im Unbewussten liegen; soziale Deutungsmuster hingegen sind eher auf der kognitiven Ebene angesiedelt. Weiter gibt Oevermann Auskunft darüber, wie der Habitus verinnerlicht wird:

„Man eignet sich den professionalisierten Habitus nicht durch ein Buchwissen über die Professionalisierungstheorie an, vielmehr muss man schon in der Ausbildung in einem kollegialen Noviziat exemplarisch in die Kunstlehre professionalisierter Praxis eingeführt werden durch erprobenden Vollzug. (...) Dieser fall-exemplarische Ausbildungsteil ist m. E. viel wichtiger als eine dem pädagogischen Trichtermodell eher entsprechende Indoktrination von Theorie und subsumptionslogischem Fachwissen.“ (Oevermann 2000: 75)

Die Soziale Arbeit ist, analog zu den klassischen Professionen, mit einer Reihe an widersprüchlichen Handlungsanforderungen konfrontiert. Diese bestehen beispielsweise darin, theoretisches Wissen in der Praxis anzuwenden oder dem

¹⁴ Pierre Bourdieu wird in der wissenschaftlichen Literatur häufig als Referenz für den Begriff des Habitus verwendet. Bourdieu definiert Habitus als «ein System verinnerlichter Muster (...), die es erlauben, alle typischen Gedanken, Wahrnehmungen und Handlungen einer Kultur zu erzeugen - und nur diese». (Bourdieu 1974: 143)

Problem, so zu helfen, dass dauerhafte Abhängigkeit vermieden wird (vgl. Becker-Lenz 2005: 87). Eine zentrale Aufgabe der Sozialen Arbeit ist die Bearbeitung von Krisen, solche Krisen sind nicht standardisiert bearbeitbar. Ob eine Krise vorliegt, kann nur durch Rekonstruktion des Einzelfalles bestimmt werden. Interventionsplanungen und Massnahmen können folglich erst dann geplant werden, wenn eine Krise als solche diagnostiziert wurde. Eine Krise liegt gemäss Oevermann dann vor, wenn sich die Klientin bzw. der Klient in einer Lebenssituation befindet, die er selbständig nicht mehr bewältigen kann (vgl. Oevermann 2009: 116).

Professionalisierte Praxis als stellvertretende Krisenbewältigung setzt somit spezifische Fachkenntnisse voraus, diese reichen jedoch nicht aus, um die Komplexität des Einzelfalles zu erfassen, Professionelle müssen darüber hinaus über einen professionellen Habitus. Die Nichtstandardisierbarkeit der Berufspraxis bildet daher die Grundlage für ein habitualisiertes professionelles Handeln. Oevermann begreift den professionellen Habitus als Bestandteil des Gesamthabitus¹⁵ (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 18).

Im Zentrum von Oevermanns Professionstheorie steht die These, wonach alle professionalisierungsbedürftigen Berufspraxen mit der stellvertretenden Krisenbewältigung für Klientinnen und Klienten beschäftigt sind, die nicht standardisiert bearbeitbar sind (vgl. Oevermann 2009: 113). Oevermann zufolge bezieht sich die Logik des professionellen Handelns auf drei unterschiedliche «Foci», die zugleich Wertbezüge für professionelles Handeln darstellen:

«die Aufrechterhaltung und Gewährleistung einer kollektiven Praxis von Recht und Gerechtigkeit»,

*«die Aufrechthaltung und Gewährleistung von leiblicher und psychosozialer Integrität des einzelnen, im Sinne eines geltenden Entwurfes der Würde des Menschen»
sowie*

«die methodisch explizite Überprüfung von Geltungsfragen und -ansprüchen unter der regulativen Idee der Wahrheit». (Oevermann 1996: 88)

Das bedeutet, dass professionelles Handeln in der Praxis stets alle drei Fokusse berücksichtigen muss, dennoch ist in jeder konkreten Situation stets einer dieser drei

¹⁵ Der Gesamthabitus betrifft die Person in ihrer Totalität und ist bestimmend für deren gesamte Lebensführung (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 18).

Fokusse dominant. Alle drei Fokusse stehen dabei in einem polaren Wechselverhältnis zueinander (vgl. ebd.: 95). Die ersten beiden Problemfokusse stehen in einem polaren Spannungsverhältnis zueinander, da es zum einen um die Wahrung der Menschenwürde des Individuums geht und zum andern um die Wahrung der gesellschaftlichen Ordnung (vgl. ebd.: 92f.). Der erste Fokus der rechtspflegerischen Tätigkeit ist insofern problematisch, als dass durch Gesetze zum Teil Kontrollaufgaben formuliert werden, welche im Widerspruch helfenden und therapeutischen Logik stehen (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 51). Bei der Ausführung dieser Aufgabe handelt es sich um bestimmte Aufgaben der Rechtspflege. Die Soziale Arbeit ist dabei nicht unmittelbar therapeutisch tätig, sondern im Sinne einer stellvertretenden Krisenbewältigung deutend, beratend kompetenzbildend und existenzsichernd tätig sein. Die Soziale Arbeit ist gemäss Oevermann in den ersten beiden Fokussen gleichermassen verortet. Diese Verortung führt zu einem Problem: Oevermann identifiziert diese als Unmöglichkeit der Professionalisierbarkeit der Sozialen Arbeit aufgrund der Nichtstandardisierbarkeit ihrer Dienstleistungen. Die Soziale Arbeit muss somit einer doppelten Loyalität folgen, weil sie gesetzlich zur Kontrolle verpflichtet ist und gleichzeitig gegenüber ihren Klientinnen und Klienten loyal sind (vgl. ebd.: 92f.).

Demnach müsste die Soziale Arbeit, so die Argumentation von Oevermann, klar auf einen Fokus bezogen sein, damit eine Professionalisierung möglich wäre. Der Argumentation von Oevermann folgend, müsste dieser Fokus folglich die Wiederherstellung der autonomen Lebenspraxis sein. Professionelle der Sozialen Arbeit haben demzufolge die Aufgabe, durch Beraterische Tätigkeit, welche ermächtigend ist, darauf hinzuwirken die Autonomie von Klientinnen und Klienten wiederherzustellen (vgl. Oevermann 2009: 117).

Oevermann hält eine Orientierung am Modell des Arbeitsbündnis für notwendig für die Wiederherstellung der Autonomie der Lebenspraxis. Das Modell des Arbeitsbündnis der psychoanalytischen Praxis hält er hierzu für paradigmatisch, weil er davon ausgeht, dass zwischen der Sozialarbeiterin bzw. dem Sozialarbeiter und der Klientinnen bzw. dem Klienten ein beinahe therapeutisches Verhältnis besteht (vgl. ebd.: 117).

In diesem Zusammenhang spricht Oevermann von stellvertretender Krisenbewältigung. Den Begriff der stellvertretenden Krisenbewältigung verwendet Oevermann deshalb, weil professionelles Handeln von Fachpersonen der Sozialen Arbeit dort einsetzt, wo die Krisen nicht mehr selbst bewältigt werden können durch die betroffenen Personen oder Gruppen. Eine Voraussetzung für eine stellvertretende

Krisenbewältigung ist die Mitwirkung der Klientin bzw. des Klienten, dies setzt den Willen der Klientinnen und Klienten zu einem Arbeitsbündnis voraus (vgl. ebd.: 114).

Das Vorgehen für die Bewältigung von Krisen ist folglich nicht standardisierbar, weil jeder Fall anders ist und individuell bearbeitet werden muss. Professionelles Handeln setzt sowohl ein individuelles Fallverständnis wie auch die Berücksichtigung von Theorie und Praxis voraus, dies setzt das Vorhandensein eines entsprechenden professionalisierten Habitus voraus (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 52). Im folgenden Kapitel wird das von Roland Becker-Lenz und Silke Müller entwickelte Konzept eines professionellen Habitus vorgestellt.

3.2 Der professionelle Habitus

Das Konzept des professionellen Habitus basiert auf den Ergebnissen eines Forschungsprojektes, in dem Habitusbildungsprozesse von Studierenden einer Fachhochschule in den Studiengängen «Sozialarbeit» und «Sozialpädagogik» untersucht wurden. Das Ziel der Studie war die Klärung der Frage der Professionalität der Sozialen Arbeit und die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Gestaltung der Ausbildung (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 9). Anhand von bestimmten Handlungsanforderungen galt es zu klären, ob bestimmte Anforderungen der beruflichen Praxis Kompetenzen erfordern, die auf der Ebene eines professionellen Habitus zu verorten wären und ob das Studium gegebenenfalls zur Bildung eines solchen Habitus beiträgt (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009a: 203).

Die Materialanalysen der Studie von Becker-Lenz und Müller zur Rekonstruktion von Handlungsproblemen aus der Praxis führten die Forschenden zur Auffassung, dass Studierende sehr unterschiedliche Meinungen darüber haben, was der sozialarbeiterische Auftrag ist und wie er ausgeführt werden sollte (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 333).

In Anlehnung an Oevermann begreifen Becker-Lenz und Müller die sozialarbeiterische Praxis aufgrund nicht standardisierbarer Handlungsanforderungen als professionalisierungsbedürftig (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 21).

Becker-Lenz und Müller konzeptualisieren den Habitusbegriff als Kompetenzbegriff, der die in der Sozialen Arbeit Tätigen in die Lage versetzt, professionell zu handeln. Die Ausbildung von mit dem Habitus verbundenen Kompetenzen liegen deshalb nicht auf der Ebene der Anwendung bestimmter Methoden, sondern sie wird erst dann möglich, wenn Sozialarbeitende diese in der Praxis anwenden. Vor diesem Hintergrund spielt der

Umgang mit Ungewissheit in Bezug auf die Handlungsanforderungen eine wichtige Rolle (vgl. ebd.: 21f.).

Sie definieren den Habitusbegriff «als Gesamtheit einer verinnerlichten psychischen Struktur, die auf der Ebene des Unbewussten zentrale Persönlichkeitsmerkmale enthält und als generative Grammatik Wahrnehmungen, Denken und Handeln bestimmt». (ebd.:22). Der professionelle Habitus wird von ihnen als Teil des «Gesamthabitus» einer Person betrachtet. Die Ausbildung eines professionellen Habitus vollzieht sich folglich immer auf der Grundlage eines bestehenden Habitus (vgl. ebd.: 22).

Die Bildung des professionellen Habitus im Rahmen der Ausbildung vollzieht sich dabei in zwei Schritten: Erstens müssen Haltungen in Bezug auf die Handlungsanforderungen in der Praxis überhaupt realisiert werden. Zweitens sollten ggf. bereits bestehende eigene Haltungen korrigiert werden und eine professionelle Grundhaltung in Bezug auf die Handlungsanforderungen der Praxis verankert werden. In Übereinstimmung mit Oevermann wird die Veränderung des Habitus von Becker-Lenz und Müller als krisenhafter Prozess begriffen. Unangemessene Habitusausprägungen sollten idealerweise bereits im Rahmen der Ausbildung korrigiert und ersetzt werden durch neue habituelle Komponenten. Es gibt habituelle Elemente, welche im Widerspruch zur Ausbildung eines professionellen Habitus stehen (vgl. ebd.: 22).

Der professionelle Habitus stellt somit eine Voraussetzung dar, die professionelles Handeln ermöglicht. Als grundlegend für einen professionellen Habitus der Sozialen Arbeit erachten Roland Becker-Lenz und Silke Müller die folgenden drei Komponenten: 1) ein spezifisches Berufsethos, 2) die Fähigkeit zur Gestaltung eines Arbeitsbündnisses und 3) die Fähigkeit des Fallverstehens unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse (vgl. ebd.: 22). Auf diese drei Grundbausteine eines professionellen Habitus wird nachfolgend eingegangen.

3.3 Das Berufsethos

Im Anschluss an einige klassische Professionstheorien vertreten Becker-Lenz und Müller die Position, dass ein verinnerlichtes Berufsethos unverzichtbar ist für die Ausübung einer Profession. Das Berufsethos ist die Grundlage des professionellen Habitus und ist in der Regel in Form von Berufskodices niedergelegt (Becker-Lenz/Müller 2009b: 22f.).

Die Funktion solcher berufsethischen Standards besteht darin, durch bestimmte Zentralwerte sowie spezielle Verhaltensvorschriften Orientierung in Zweifelsfällen zu

bieten bzw. Antworten auf konkrete Kernfragen der Berufspraxis zu geben. Die wichtigsten Grundsätze der Berufspraxis zu grundsätzlichen Fragen und Zielen sind in berufsethischen Standards festgehalten. Professionelle sind durch die Berufsethik verpflichtet, sich bei der Bestimmung und Ausführung eines Auftrages und der Gestaltung der Arbeitsbeziehung auf diese zu beziehen (vgl. Becker-Lenz/Müller 2015: 64).

Die Berufsethik gibt Professionellen die Möglichkeit, Aufträge mit Hinweis auf die Ethik ablehnen zu können (Stichweh 1994, zit. nach Becker-Lenz/Müller 2009b: 361). «Sie bindet die Professionellen an ihren Beruf und an die Kollegschaft, sie wirkt in diesem Sinne auch in das Binnenverhältnis der Professionellen untereinander hinein, sie dient der Legitimation von berufsständischen Privilegien, indem sie die Professionellen auf einen Dienst für das Gemeinwohl und auf die Einhaltung professionsspezifischer Ideale verpflichtet (vgl. Oevermann 1996, zit. nach Becker-Lenz/Müller 2009b: 361), sie ist damit eine Form der Selbstkontrolle der Profession, die aufgrund des Charakters ihrer Leistungserbringung nicht bzw. nur sehr beschränkt durch marktförmige und bürokratische Kontrolle bewerkstelligen lässt». (ebd.: 361f.)

Die Berufsethik ist im Habitus der Berufspraktikerinnen und Berufspraktikern in Form von ethischen Werten und Handlungsmaximen verankert. Als Orientierungs- und Praxishilfen dienen hierzu meist schriftliche Berufskodexe. Der Berufskodex sollte somit verbindliche und klare Aussagen zum Auftrag und der Ausführung der sozialarbeiterischen Tätigkeit enthalten. Damit der Berufskodex habituell verinnerlicht werden kann, braucht es untereinander kohärente Prinzipien (vgl. ebd.: 361f.).

Wenn sich Kernfragen aufgrund von Veränderungen ausserhalb oder innerhalb des Berufsstandes neu stellen, sollten die Standards überarbeitet und angepasst werden. In der Schweiz existierte seit dem Jahre 1974 die erste Fassung eines Berufskodexes für die Soziale Arbeit; seither gab es viele Überarbeitungen und Neufassungen (vgl. Becker-Lenz/Müller 2015: 64).

Der aktuelle Berufskodex wurde vom Berufsverband für Soziale Arbeit AvenirSocial erarbeitet. Diesem ging eine mehrjährige Arbeit von Expertinnen und Experten voraus, an deren Anfang auch die Kritik der unterschiedlichen Kodizes¹⁷, welche vor dem überarbeiteten Berufskodex existiert hatten, stand. Nach der Überarbeitung des Entwurfes wurde der heutige Berufskodex im Jahre 2010 in der Schweiz offiziell in Kraft gesetzt (AvenirSocial 2010).

17 Vor der Gründung von AvenirSocial existierten mehrere Berufsverbände mit unterschiedlichen Kodizes. Nach der Fusion der unterschiedlichen Verbände im Jahre 2005 fand eine Zusammenführung von zwei unterschiedlichen Kodizes, die bis dahin existierten statt (vgl. Becker-Lenz 2015: 67).

Im folgenden Unterkapitel wird in einem ersten Schritt der Berufskodex von AvenirSocial vorgestellt. In einem zweiten Schritt wird kommentiert, inwiefern der Berufskodex als Instrument zur ethischen Begründung der Sozialen Arbeit für die Praxis zur Förderung geeignet ist. In einem letzten Teil wird der Vorschlag von Becker-Lenz und Müller als Alternative zum aktuellen Berufskodex ausgeführt.

3.3.1 Der Berufskodex von AvenirSocial

AvenirSocial vertritt den Standpunkt, dass die Begründungsbasis der Sozialen Arbeit die Menschenwürde und Menschenrechte ist. Daher stützt sich der aktuelle Berufskodex auf internationale ethische Prinzipien der Sozialen Arbeit des International Federation of Social Workers (IFSW/IIASSW von 2004) sowie auf verschiedene internationale Übereinkommen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Europäische Sozialcharta oder die Europäische Menschenrechtskonvention(vgl. AvenirSocial 2010: 5).

Zudem stimmt der Berufskodex mit der Bundesverfassung vom 18.4.1999 (1948) überein: Es wird auf die einleitende Präambel verwiesen, im Kapitel 2.2 wurde dieser Aspekt bereits im Rahmen der Sozialstaatlichkeit erwähnt (vgl. ebd.: 5).

Der Berufskodex von AvenirSocial baut nach den einleitenden Grundsätzen auf den grundlegenden Prinzipien der Sozialen Arbeit auf und diskutiert vor diesem Hintergrund unbedingte, nichtverhandelbare berufsethische Normen, die als professionelle Handlungsmaximen gelten sollen. Der Zweck des Berufskodex ist in den einleitenden Bestimmungen folgendermassen definiert: «Der Berufskodex ist ein Instrument zur ethischen Begründung der Sozialen Arbeit mit Klientinnen und Klienten, welche in besonderer Weise verletzbar oder benachteiligt sind.» (ebd.: 4)

Der Berufskodex soll also einerseits ein Mittel zur Orientierung bei der Entwicklung einer professionsethisch begründeten Berufshaltung darstellen; andererseits steht der Berufskodex für Grundwerte ein, indem er sich an weitere Professionen, Organisationen, Fachpersonen sowie an die Öffentlichkeit wendet und zu einem ethischen Diskurs anregt. Der Berufskodex dient zudem zur Stärkung der Berufsidentität und des Selbstverständnisses der Professionellen sowie ihrer Netzwerke und Organisationen (vgl. ebd.: 4).

Grundsätze und Grundwerte der Sozialen Arbeit

Der Berufskodex orientiert sich am internationalen Diskurs des IFSW/IIASSW und leitet die Zielsetzungen der sozialen Arbeit gemäss der internationalen Definition folgendermassen ab:

- *Soziale Arbeit fördert als Profession und wissenschaftliche Disziplin gesellschaftliche Veränderungen und Entwicklungen, den sozialen Zusammenhalt und die Ermächtigung und Befreiung von Menschen.*
- *Dabei sind die Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit, der Menschenrechte, der gemeinschaftlichen Verantwortung und der Anerkennung der Verschiedenheit richtungweisend.*
- *Soziale Arbeit wirkt auf Sozialstrukturen und befähigt Menschen so, dass sie die Herausforderungen des Lebens angehen und Wohlbefinden erreichen können.*
- *Dabei stützt sie sich auf Theorien der eigenen Disziplin, der Human- und Sozialwissenschaften sowie auf das Erfahrungs-Wissen des beruflichen Kontextes.*
- *Diese Definition kann auf nationaler und/oder regionaler Ebene weiter ausgeführt werden (AvenirSocial 2015: 6)*

Die Soziale Arbeit zielt auf das gegenseitig unterstützende Einwirken der Menschen auf die anderen Menschen ihrer Umwelt(en) und damit auf soziale Integration. Sie soll Lösungen für soziale Probleme finden, sozialen Notlagen vermindern und dazu beitragen, dass Menschen, deren Verwirklichungsmöglichkeiten und Zugangschancen zur Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen eingeschränkt sind, darin gefördert werden unabhängiger zu werden. Die Soziale Arbeit ist dazu verpflichtet, Menschen zu begleiten, zu schützen und in ihrer Unabhängigkeit fördern (vgl. ebd.: 6).

Die Soziale Arbeit ist gemäss dem Berufskodex einem dreifachen Mandat verpflichtet (vgl. ebd.: 7). Das Wort Mandat stammt ursprünglich aus dem Lateinischen und bedeutet Auftrag, Weisung oder Vollmacht. Mandat wird vielfach im juristischen Sinne verwendet, beispielsweise wenn Privatpersonen im Rahmen des Kinds- und Erwachsenenschutz eine Beistandschaft übernehmen wird von einem Mandat gesprochen. Laut Schmocker versteht sich das Wort Mandat in Zusammenhang mit den drei Mandaten in der Sozialen Arbeit nicht im juristischen Sinne, sondern als zusammengesetztes Kunstwort – Manus steht für die Hand und dare geben (Mandat = „die Hand geben“) (vgl. Schmocker 2014: 19).

Das erste Mandat bezieht sich auf den gesellschaftlichen Auftrag bzw. auf den Staat, der die Soziale Arbeit verpflichtet zur Wahrnehmung gesellschaftlicher Ordnungs- und Kontrollinteressen (vgl. ebd.: 17f.). Das zweite Mandat bezieht sich auf die Klientel.

Diese beiden Mandate werden in der Fachliteratur als «Doppelmandat» oder «doppeltes Mandat» bezeichnet.

Das doppelte Mandat bezieht sich auf die Aufgabe der Sozialen Arbeit, den gleichzeitigen Auftrag von Hilfe und Kontrolle auszuführen. Auf der anderen Seite besteht das implizit oder offen ausgesprochene Begehren seitens der Menschen, die Soziale Arbeit nutzen. Die Soziale Arbeit muss gleichzeitig beide Mandate übernehmen, dieses doppelte Mandat kann zu einem Loyalitätskonflikt der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter führen (vgl. ebd.: 17f.).

Das dritte Mandat soll Orientierung bieten bei möglichen Konflikten zwischen dem ersten und zweiten Mandat. In Anlehnung an das Verständnis von Staub-Bernasconi ist das dritte Mandat auf dem Professionswissen, der Berufsethik, sowie den Prinzipien der Menschenwürde und der sozialen Gerechtigkeit begründet. Laut Schmocker ist das dritte Mandat ein Auftrag an die Soziale Arbeit und ein Angebot bzw. ein Beitrag an die Gesellschaft zugleich (vgl. ebd.: 17f.).

Das dritte Mandat wurde von Staub-Bernasconi entwickelt, damit Professionelle autonom über Sachlagen und Problemstellungen urteilen können und um dadurch Professionalität zu gewährleisten (vgl. Staub-Bernasconi 2007: 199f.). Es setzt sich aus drei unterschiedlichen Komponenten zusammen: Die erste Komponente beinhaltet die disziplinäre Basis der Sozialen Arbeit, bestehend aus wissenschaftlich fundierten Methoden (vgl. ebd.: 199f.). Die zweite Komponente bildet die Berufsethik (vgl. ebd.: 200). Die dritte Komponente lässt sich aus den Menschenrechten und der sozialen Gerechtigkeit ableiten. Die Berufung auf die Menschenwürde gilt gemäss Schmocker als Legitimationsbasis für das Professionelle Handeln in der Sozialen Arbeit (vgl. Schmocker 2011: 21).

In der Praxis sind Professionelle mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert, je nach dem, in welcher Organisation sie arbeiten. Der Umgang mit Interessenskonflikten und Widersprüchen und das Zurechtfinden in Loyalitätskonflikten ist Teil Sozialer Arbeit. Spannungsfelder und Dilemmata können beispielsweise auftreten zwischen der Anordnung von bestimmten Hilfsformen durch Dritte und den Erwartungen der Klientel. Professionelle der Sozialen Arbeit müssen ihr fachliches Handeln persönlich verantworten und gegenüber Kritik verteidigen können (vgl. AvenirSocial 2010: 6f.).

Grundwerte der Sozialen Arbeit

Professionelle der Sozialen Arbeit haben eine «sozialanwaltschaftliche» Funktion, indem sie sich für die Herstellung einer politischen Ordnung, die bedingungslose Einlösung der Menschenrechte und Sozialrechte einsetzen. Weiter sind Professionelle zur Aufgabe verpflichtet, jede Person gleich zu behandeln sowie das Anrecht der Menschen, ihre eigene Wahl und Entscheidung zu treffen, nach dem Grundsatz der Selbstbestimmung zu achten. Durch die für den Lebensvollzug der Menschen notwendige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie aufgrund ihrer Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit entsteht die Verpflichtung, die Klientel im Sinne des Grundsatzes der Partizipation miteinzubeziehen und an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Im Weiteren müssen gemäss dem Grundsatz der Integration die Bedürfnisse der Menschen berücksichtigt und geachtet werden, damit gesellschaftliche Teilhabe verwirklicht werden kann. Die Soziale Arbeit hat dazu beizutragen, dass gemäss dem Grundsatz der Ermächtigung Individuen und Gruppen ihre Stärken entwickeln können und zur Wahrung ihrer Rechte befähigt und ermächtigt sind (vgl. AvenirSocial 2010: 8f.).

Die Professionellen der Sozialen Arbeit gründen ihr Handeln auf den Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit. Vor dem Hintergrund der Ungleichheitsverhältnisse wird der sozialen Gerechtigkeit im Berufskodex besondere Bedeutung beigemessen. Professionelle der Sozialen Arbeit sind unter anderem zur Zurückweisung von Diskriminierung, zur gerechten Verteilung von Ressourcen und zur Aufdeckung von ungerechten Praktiken verpflichtet (vgl. ebd.: 9f.).

Handlungsprinzipien der Sozialen Arbeit

Die Handlungsprinzipien der Sozialen Arbeit werden im Berufskodex situations- und kontextspezifisch erläutert. Die ethisch begründete Praxis erfolgt beispielsweise dadurch, dass Professionelle der Sozialen Arbeit die Aufgabe der Aufklärung von Menschen über die Ursachen und strukturellen Probleme haben, die zu ihrem sozialen Ausschluss geführt haben. Professionelle der Sozialen Arbeit motivieren Menschen dabei, um von ihren Rechten, Fähigkeiten und Ressourcen Gebrauch zu machen, damit sie ihre Lebensbedingungen selber zu beeinflussen können. Weiter sollen Professionelle der Sozialen Arbeit Schutz und Rückzugsmöglichkeiten für verfolgte Menschen bieten, Machtmissbrauch verhindern und sich für Chancengleichheit einsetzen (vgl. AvenirSocial 2010: 10).

Professionelle sollen ihr methodischen Handeln einer steten fachlichen und moralischen Qualitätskontrolle unterziehen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse zur Erweiterung des allgemeinen Professionswissen und somit für die Weiterentwicklung der Sozialen Arbeit nutzen (vgl. ebd.: 10f.).

AvenirSocial schlägt weitere Handlungsmaximen in Bezug auf die eigene Person sowie bezüglich der Klientel vor: Diese bestehen beispielweise in der Respektierung der eigenen Würde sowie die Respektierung der eigenen Grenzen und Kompetenzen. Professionelle sollen ihre beruflichen Fachkompetenzen und ihr ethisches Bewusstsein weiterentwickeln, bei Bedarf auch für sich selbst Hilfe in Anspruch nehmen und sich um die Entwicklung und Anerkennung des Berufsstandes bemühen (vgl. ebd.: 11f.).

Der Klientel gegenüber sollen Professionelle stets darauf achten, ein Gleichgewicht zwischen empathischer Zuwendung und gebührender Abgrenzung zu wahren. Die Klientel soll einerseits bei der Wahrnehmung ihrer Rechte bestärkt werden, andererseits sollen aber auch ihre Pflichten eingefordert werden (vgl. ebd.: 12).

Hinsichtlich der Gesellschaft sind Professionelle der Sozialen Arbeit durch den Berufskodex verpflichtet, sich für sozialpolitische Verbesserungen einzusetzen. Dafür sollen sie sich vernetzen und ihr Wissen über soziale Probleme für die Öffentlichkeit, die Forschung und die Politik nutzbar machen. Die Aufgabe der Sozialen Arbeit ist es auch, sich mit ihren staatsbürgerlichen Mitteln für Solidarität, die Wahrung der Menschenrechte und für die Gleichbehandlung aller Menschen einzusetzen (vgl. ebd.: 13).

Kritische Anmerkungen zum Berufskodex von AvenirSocial

Der heutige Berufskodex orientiert sich, wie weiter oben ausgeführt wurde, stark an der international vertretenen Position, welche die Menschenrechte und Menschenwürde ins Zentrum rücken. In Übereinstimmung mit der Argumentation Staub-Bernasconis stützt sich der aktuelle Berufskodex auf internationale ethische Prinzipien der Sozialen Arbeit des International Federation of Social Workers. Diese universalistische Perspektive ist geeignet, um auf internationaler Ebene ein einheitliches Professionsverständnis zu befördern, denn das bisherige Fehlen eines weitreichenden Konsenses ist eine Herausforderung für den Berufsstand und wird im Fachdiskurs als Professionalisierungshindernis betrachtet (vgl. Becker-Lenz/Müller 2015: 81).

In Übereinstimmung mit Becker-Lenz und Müller vertrete ich die Auffassung, dass die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit als zentrale Zielbestimmung der Sozialen

Arbeit nicht angemessen ist, weil unklar ist, worauf sich dieser beziehen soll (Chancengleichheit, Teilhabe, materielle Ausstattung, etc.) und weil die Soziale Arbeit nicht als verantwortlich erklärt werden darf, um die Aufgabe der Herstellung von Gerechtigkeit zu übernehmen (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 365).

Den Professionellen der Sozialen Arbeit würde eine sehr grosse Verantwortung auferlegt mit dem Auftrag der Förderung von sozialer Gerechtigkeit, die zu einer Überforderung führen kann. Becker-Lenz und Müller vertreten die Auffassung, dass die Soziale Arbeit ein Instrument der Sozialpolitik ist, und insofern zur Herstellung von sozialer Gerechtigkeit beiträgt, indem sie als ausführendes Organ tätig ist. Sie vertreten deshalb die Position, dass Soziale Arbeit kein politisches Mandat hat und dass eine (parteiliche) Haltung, welche darauf ausgerichtet ist, berufliches Handeln auf die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit auszurichten, nicht angemessen, ja sogar kontraproduktiv ist (vgl. ebd.: 367).

Ich vertrete demgegenüber die Auffassung, dass eine Reduktion des Tätigkeitsfeldes der Sozialen Arbeit als ausführendes Organ der Sozialpolitik gerade deshalb problematisch ist, weil die Sozialpolitik Entscheidungen trifft, welche im Widerspruch zu den Prinzipien der Sozialen Arbeit stehen. Ich erachte es sogar als notwendig, dass die der Berufsverband der Sozialen Arbeit sich sozialpolitisch engagiert, denn ich halte die aktivierende Sozialpolitik für eine Bedrohung der Professionalität in der Sozialen Arbeit, weil die Gesetzesordnung im Widerspruch zu den Grundsätzen im Berufskodex steht. Die Soziale Arbeit ist in der Ausübung ihrer Funktion der Unterstützung und Ermächtigung von Menschen zur Befolgung des Prinzips der Menschenwürde verpflichtet. Wird dieses Prinzip durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen gefährdet, so ist es die Aufgabe der Profession, auf eine Änderung der Gesetze hinzuwirken (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 368).

Die Verpflichtung der Sozialen Arbeit gegenüber einem dreifachen Mandat halte ich für eine sehr hohe Anforderung, einerseits weil das Verhältnis zwischen Kontrolle und Hilfe im Fachdiskurs kontrovers diskutiert wird, andererseits weil das dritte Mandat aufgrund seiner unterschiedlichen Komponenten sehr komplex ist. Damit Berufstätige dazu in der Lage sind, um autonom über Sachlagen und Problemstellungen urteilen können, müssen sie sich vertieft mit der Theorie von Staub-Bernasconi auseinandersetzen.

Becker-Lenz und Müller halten die Begrifflichkeit des Mandats nicht für angemessen, weil damit suggeriert wird, dass die Soziale Arbeit die Interessen ihrer Klientinnen und Klienten vertreten. Sie vertreten die Position, dass die Verwendung des

Begriffs paternalistisch und entmündigend ist, weil sie davon ausgehen, dass die Soziale Arbeit tatsächlich im Interesse der Gesellschaft handelt (vgl. ebd.: 383). Ich erachte diese Kritik als berechtigt, weshalb ich den Mandatsbegriff nur bei Zitaten verwende.

In der Praxis sind Professionelle der Sozialen Arbeit sehr häufig mit Aufgaben konfrontiert, welche zu einem Loyalitätskonflikt führen können. Damit der Berufskodex als Instrument für die Berufspraxis genutzt werden kann, braucht es Richtlinien, welche einfacher formuliert sind. Ich halte beispielsweise den Abschnitt über die Dilemmata in der Praxis der Sozialen Arbeit nicht für hilfreich, um Berufstätigen Orientierung zu vermitteln. Es wird lediglich aufgeführt, worin die Dilemmata bestehen können, dass Professionelle der Sozialen Arbeit sich in Loyalitätskonflikten zurechtfinden müssen und dass die Auseinandersetzung mit Widersprüchen Teil der Sozialen Arbeit ist (vgl. ebd.: 7). Diese Erläuterungen halte ich für wenig hilfreich bezogen auf die Berufspraxis.

Die Handlungsprinzipien, welche in den Handlungsmaximen formuliert werden, stellen gemäss meiner Einschätzung sehr hohe Anforderungen an Berufstätige der Sozialen Arbeit. Die Handlungsmaximen sind meiner Ansicht nach zu lange und nicht kohärent und daher nicht geeignet, um von Berufspraktikerinnen und Berufspraktikern der Sozialen Arbeit habituell verankert zu werden. Beispielsweise den Anspruch, dass Professionelle der Sozialen Arbeit Schutz und Rückzugsmöglichkeiten für verfolgte Menschen bieten sollen, Machtmissbrauch verhindern und sich für Chancengleichheit einsetzen sollen, halte ich als Handlungsprinzip nicht für angemessen. Die Verfolgung dieser Zielsetzungen bedingt, dass Professionelle eine Vielzahl von Zielen verfolgen müsste ohne klaren Fokus. In Anschluss an die Position von Oevermann, Becker-Lenz und Müller befürworte ich eine klare Eingrenzung der Ziele, welche die Soziale Arbeit verfolgen soll.

Die Zentralwerte, an denen sich die Soziale Arbeit orientieren sollte, müssten sich an der Autonomie und Integrität der Klientinnen bzw. der Klienten orientieren (Becker-Lenz/Müller 2009b: 23). Ich erachte eine Fokussierung auf die bereits verankerten Prinzipien der Selbstbestimmung, Partizipation, Integration und Ermächtigung für sinnvoll (vgl. AvenirSocial 2010: 8f.). Diese Grundsätze beziehen sich auf die Menschenwürde, sie beziehen sich stets auf die Wiederherstellung der Autonomie der Lebenspraxis und dienen den Klientinnen und Klienten.

Das nächste Unterkapitel enthält eine Darstellung der Empfehlungen von Becker-Lenz und Müller für eine berufsspezifische ethische Grundhaltung.

3.3.2 Der Vorschlag von Roland Becker-Lenz und Silke Müller

Wie im letzten Kapitel thematisiert wurde, muss die Berufsethik von den Professionellen inkorporiert und im Habitus verankert werden, denn im Berufskodex können nicht sämtliche Fragen und Handlungsprobleme geregelt werden. Dafür halten Becker-Lenz und Müller untereinander kohärente Prinzipien für notwendig (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 368).

Die zentralen Werte, auf denen die Berufsethik zu basieren hätte, sind die Autonomie¹⁸ und Integrität¹⁹ der Klientinnen und Klienten. Autonomie wird von ihnen als essentiell erachtet, weil es in der Praxis der Sozialen Arbeit oft darum geht, diese Fähigkeit wiederherzustellen. Der Begriff der Integrität steht in engem Zusammenhang mit der Autonomie, denn sie ist sowohl eine Voraussetzung als auch ein Bestandteil von Integrität. Folglich braucht es als Voraussetzung von Integrität neben der Autonomie auch entsprechende Bedingungen wie Entscheidungsmöglichkeiten, Ressourcen, etc. (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 362f.).

Für die Erfüllung dieser Bedingungen zu sorgen gilt ebenfalls als Aufgabe der Sozialen Arbeit; entsprechend sollte sozialarbeiterisches Handeln erstens Bildungsprozesse unterstützen und fördern, bei welchen es meist auch um die Wiederherstellung von Autonomie und Integrität geht. Dieser Grundsatz dient zur Eingrenzung des Aufgabengebietes der Sozialen Arbeit, weil gerade die Zuständigkeitsfragen und die Fragen zur konkreten Ausführung sehr häufig auftauchen in der Berufspraxis (vgl. ebd.: 369).

Zweitens bildet die Mitwirkung des im Zentrum der Intervention stehenden Menschen die Grundlage des sozialpädagogischen Handelns. Der zweite Grundsatz ist notwendig, weil auch unter Zwangsbedingungen ein Interesse am Menschen bestehen muss. In diesen Fällen sollte die Soziale Arbeit eine eigeninteressierte Mitwirkung unterstützen (vgl. ebd.: 369).

Drittens sind Sozialarbeitende bei ihrer unterstützenden bzw. befördernden Tätigkeit immer zugleich verpflichtet, im Interesse eines konkreten Gegenübers sowie im Interesse der Gemeinschaft zu handeln. Es dürfen keine Interventionen stattfinden, die entweder den Interessen des Gegenübers oder dem Gemeindewohl zuwiderläuft.

18 Autonomie definieren die aufgeführten Autoren als Fähigkeit einer Lebenspraxis Entscheidungen zu treffen, die sich mit Anspruch auf Vernunft begründen lassen und gemäss dieser Entscheidungen auch handeln zu können (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 362).

19 Integrität wird als in engem Zusammenhang mit dem Autonomiebegriff als Zustand von Unversehrtheit und Funktionsfähigkeit in Bezug auf die körperliche und seelische Gesundheit, sowie als Vermögen, selbstbestimmt zu handeln, definiert (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 363).

Eine Ausnahme stellt die Beförderung von Bildungsprozessen bei Unmündigen dar, in diesem Fall orientiert sich das Handeln am jetzigen oder künftigen Wohl der Unmündigen, unter Umständen richtet sich die Intervention gegen die Interessen der Unmündigen (vgl. ebd.: 370).

Der dritte Grundsatz verpflichtet Professionelle dazu, auch die Interessen der Gesellschaft (also auch gesetzliche Bestimmungen) zu vertreten, weil die Tätigkeit der Sozialen Arbeit im Auftrag der Gemeinschaft erfolgt. Diese Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft stellt aber kein doppeltes Mandat und auch keine doppelte Loyalität dar. Denn: «Es liegt im Interesse der Gemeinschaft, dass sie ihren einzelnen Mitgliedern in Problemlagen Unterstützung zuteil werden lässt, weil dies ein konstituierendes Merkmal von Gemeinschaften ist» (Becker-Lenz/Müller 2009b: 370). Becker-Lenz und Müller vertreten die Auffassung, dass es sich hierbei nicht um ein anderes Interesse handelt. Sozialarbeiterische Tätigkeit hat sich gemäss ihrer Argumentation an der darin befindenden Teilnehmenden der Hilfemassnahmen zu orientieren (vgl. ebd.: 370).

Viertens müssen wissenschaftliche Erkenntnisse dabei stets berücksichtigt werden. Dieser Grundsatz trägt der Auffassung der Forschenden Rechnung, dass die sozialarbeiterische Tätigkeit auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen muss, damit diagnostische Fragen beantwortet werden können, der Fall besser verstanden wird, die Wirksamkeit von Methoden überprüft werden kann und aktuelle Theorien zur Verfügung gestellt werden für professionelles Handeln (vgl. ebd.: 370f.). In diesem Punkt besteht Einigkeit zwischen dem Vorschlag von AvenirSocial und demjenigen von Becker-Lenz und Müller.

Fünftens ist die Soziale Arbeit an die bestehende Rechtsordnung gebunden. «Falls geltende Gesetze den hier formulierten Grundsätzen zuwiderlaufen, ist seitens des Berufsverbandes auf eine Änderung der Gesetze hinzuwirken». (ebd.: 368).

Dieser Punkt wird im vierten und im fünften Kapitel weiter ausgeführt. Zunächst wird mit der Fähigkeit zur Gestaltung eines Arbeitsbündnisses eine weitere Komponente des professionellen Habitus vorgestellt.

3.4 Die Fähigkeit zur Gestaltung eines Arbeitsbündnisses

Für die Gestaltung einer professionellen Beziehung zu ihren Klientinnen und Klienten brauchen Sozialarbeitende berufsspezifische Kompetenzen und ein methodisches

Wissen, damit sie in der Lage sind, um zu entscheiden, welche Intervention im konkreten Fall indiziert ist. Zunächst einmal muss beurteilt werden, ob ein Arbeitsbündnis die richtige Interventionsform ist.

Ein Arbeitsbündnis ist dann notwendig, wenn eine Klientin bzw. ein Klient sich in einer die gesamte Person betreffenden Krise befindet. Ob eine Krise vorliegt, kann nur durch eine Rekonstruktion des Einzelfalles bestimmt werden. Professionelle der Sozialen Arbeit haben die Aufgabe, durch beraterische Tätigkeit, welche ermächtigend ist, darauf hinzuwirken die Autonomie von Klientinnen und Klienten wiederherzustellen (siehe im Kap. 3.1)

Ob ein Arbeitsbündnis möglich ist, hängt unter anderem davon ab, um welche Art der Hilfeleistung es sich im konkreten Fall handelt und ob die Funktion der Kontrolle oder die Hilfeleitung dominiert. Wie im letzten Kapitel deutlich gemacht wurde, ist die Verbindung von Hilfe und Kontrolle äusserst schwierig und in manchen Praxisfeldern unmöglich. Becker-Lenz geht davon aus, dass eine Hilfe ganz ohne Kontrolle kaum möglich ist, und dass gewisse Kontrollformen durchaus eine helfende Wirkung haben können. Die Einrichtung von Arbeitsbündnissen ist möglich, wenn von einer Hilfelogik ausgegangen wird. Hingegen ist dort, wo Kontrolle und Hilfe aufgrund der Gesetzeslage miteinander verschränkt werden oder die Kontrolle dominiert ist die Voraussetzung für ein Arbeitsbündnis nicht gegeben, weil die Kontrolllogik der Hilfelogik zuwiderläuft (Becker-Lenz 2005: 87f.).

Ein Arbeitsbündnis ist somit nicht in jedem Fall erforderlich und möglich. Wenn eine Zusammenarbeit (gesetzlich) erzwungen wird, geht es zunächst einmal darum abzuklären, ob eine innere Bereitschaft vonseiten der Klientin bzw. des Klienten vorhanden ist, im Hinblick auf Kompetenzbildung oder eine Krisenlösung eigene Zielsetzungen zu erreichen. Ist diese Bereitschaft nicht vorhanden, kann nicht von einem Arbeitsbündnis gesprochen werden. Eine Zusammenarbeit im Sinne einer Arbeitsbeziehung ist durchaus möglich, die Logik dieser Interaktionsform basiert jedoch im Gegensatz zum Arbeitsbündnis auf einer Logik der Kontrolle. In solchen Fällen steht die Einhaltung von gesetzlich definierten Normen auf der Verhaltensebene im Vordergrund und Klientinnen und Klienten sind verpflichtet, gewisse Auflagen zu erfüllen (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 326).

Das Arbeitsbündnis lässt sich durch folgende Merkmale bzw. Regeln charakterisieren: Damit ein Arbeitsbündnis möglich ist, muss die innere Bereitschaft bzw. Freiwilligkeit, auch unter Bedingungen des äusseren Zwanges gewährleistet sein. Klientinnen und Klienten müssen deshalb innerhalb des Arbeitsbündnisses ihren Teil zur

Lösung ihrer Probleme beitragen. Das bedeutet, sie müssen daran interessiert sein mitzuwirken, um einen Ausweg aus Ihrer Krise zu finden und sich ablösen zu können vom Rahmen der Hilfestellung (vgl. ebd.: 371f.).

Professionalität bedingt, dass ein Umgang gefunden wird mit der widersprüchlichen Einheit einer gleichzeitig diffusen und spezifischen Sozialbeziehung. Dies bedeutet, dass sowohl Klientinnen bzw. Klienten wie Professionelle als ganze Personen beteiligt sind, Professionelle haben jedoch die Funktion der Erfüllung eines spezifischen Auftrags. Die Klientin oder der Klient befindet sich aufgrund ihrer bzw. seiner Problemlage als ganze Person in einer Krisensituation. Professionelle müssen sich im Rahmen des Arbeitsbündnisses auf die betreffende Krise der beteiligten Klientinnen und der Klienten als ganze Person einlassen, sie haben jedoch eine spezifische Funktion. Gemäss der Abstinenzregel heisst dies, dass sich Professionelle gegenüber allem abstinenzvoll zu verhalten haben, was nicht zur rollenspezifischen Erfüllung des Auftrags gehört (vgl. ebd.: 371f.).

Eine weitere Voraussetzung ist, dass Professionelle ein grundsätzliches Interesse für die Krisensituation der Klientinnen und Klienten mitbringen und diese als ganze Personen zu verstehen versuchen. Professionalität bedingt weiter, dass Übertragungsphänomene verstanden werden und Gegenübertragung kontrolliert wird, denn im Arbeitsbündnis kommen diese Phänomene häufig vor (vgl. ebd.: 371f.).

Ein weiteres Merkmal, welches Professionelle im Rahmen des Arbeitsbündnisses zu beachten haben, ist ihre Verpflichtung gegenüber den Klientinnen und Klienten. Die Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrages ist gebunden an den Rahmen, indem der Auftrag definiert ist. Professionelle der Sozialen Arbeit sind dazu verpflichtet einen gesellschaftlichen Auftrag zu erfüllen, dieser stellt jedoch kein anderes Interesse dar, das im Widerspruch steht zum Interesse des um Unterstützung ersuchenden Menschen. Folglich kann es ein doppeltes Mandat oder eine multiple Loyalität nicht geben (vgl. ebd.: 373).

In der Sozialen Arbeit gibt es verschiedenen Berufsfelder, welche Fachkräfte gesetzlich verpflichten, Dinge zu tun (beispielsweise Sanktionen auszusprechen), welche nicht im Interesse der Klientinnen und Klienten liegen und die im Zuge der Unterstützung einer Klientin bzw. eines Klienten nicht erforderlich sind. Becker-Lenz und Müller argumentieren in diesem Zusammenhang, dass es sich hier nicht um ein doppeltes Mandat oder eine doppelte Loyalität handelt, sondern dass hier unterschiedliche Pflichten für die Professionellen vorliegen. Sie vertreten die Auffassung, dass der staatliche Auftrag das Primat hat. Die Unterstützung ist in diesem Kontext

nebensächlich und muss nicht von der Sozialen Arbeit übernommen werden. In Berufsfeldern mit widersprüchlichen Verpflichtungen sind die Unterstützungsmöglichkeiten begrenzt und die Einrichtung von Arbeitsbündnissen schwer möglich (vgl. ebd.: 373).

Nachdem nun ausgeführt wurde, durch welche Merkmale sich die Fähigkeit zur Gestaltung eines Arbeitsbündnisses auszeichnet, thematisiert das nächste Kapitel die Fähigkeit des Fallverstehens unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse.

3.5 Die Fähigkeit des Fallverstehens unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse

Diese Fähigkeit ist notwendig für professionelle Soziale Arbeit, weil jeder Fall anders und einzigartig ist und in seiner Konkretheit verstanden und behandelt werden muss. Wird ein Fall mit einem standardisierten Verfahren behandelt, das ohne Berücksichtigung des konkreten Falles schematisch zur Anwendung kommt, wird damit die Einzigartigkeit des konkreten Falles nicht berücksichtigt. Ist diese Fähigkeit nicht vorhanden, so wird die Einzigartigkeit des Gegenübers nicht respektiert, die Autonomie und Integrität wird dadurch nicht anerkannt und kann im schlimmsten Fall sogar beschädigt werden. Dabei kann es zu Fehlern kommen, welche sich zu Ungunsten der Klientinnen und Klienten auswirken können (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 26).

Das Fallverstehen muss aktuelle wissenschaftliche Theorien und Erkenntnisse berücksichtigen. Mit der fallspezifischen Anwendung von abstraktem, wissenschaftlichem Wissen sind eine Reihe von unterschiedlichen Herausforderungen verbunden (vgl. ebd.: 26): Die Professionellen müssen über eine angemessene Vorstellung von wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung verfügen nachdem sie eine Ausbildung absolviert haben. Hierzu müssen die Bereiche Wissenschaft und Praxis als zwei eigenlogische und eigenwertige Bereiche getrennt und genutzt werden können. Sozialarbeitende müssen hierzu den Unterschied zwischen Verstehen und Erklären kennen, rekonstruktionslogisch die Besonderheit der Fallstruktur erfassen und eine Verbindung zwischen dem konkreten Fall und dem abstrakten Wissen herstellen können (vgl. ebd.: 26).

Die Theoriebildung und Generierung von wissenschaftlichem Wissen ist die Aufgabe der Disziplin, während die Profession sich auf die Berufspraxis bezieht. Die Logik der Disziplin richtet sich nach den Prinzipien der Richtigkeit und

Widerspruchsfreiheit, bei der Profession hingegen geht es um die Angemessenheit und Wirksamkeit des praktischen Handelns (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009a: 195f.).

Die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Disziplin und Profession sind im professionstheoretischen Fachdiskurs weitgehend unstrittig. Die Auffassungen unterscheiden sich vor allem in Bezug auf den notwendigen Anteil von wissenschaftlichem Wissen hinsichtlich der Umsetzung in die Praxis. Hingegen wird das Verfügen von fachspezifischem Wissen übereinstimmend als Bestandteil professionellen Handelns verstanden (vgl. ebd.: 199).

Im Zusammenhang mit dem Problemverständnis wird häufig von Diagnostik, Aushandlungsprozess oder Falldeutung gesprochen. Unabhängig davon, welcher Begriff verwendet wird, geht es dabei um die Deutung des Problems der Klientin bzw. des Klienten. Die Fähigkeit, welche für die Deutung der Fallproblematik erforderlich ist, besteht einerseits darin, unter Einbezug entsprechender Theorien ein angemessenes Problemverständnis zu erlangen. Als Voraussetzung für diese Aufgabe genügt es beispielsweise nicht, die Problemdeutung einer Klientin oder eines Klienten zu übernehmen, sondern es ist eine eigene Problemdeutung angebracht. Hierzu brauchen Berufstätige die Kompetenz der dazu erforderlichen Methodik, sie müssen Kenntnisse darüber haben, wozu das Wissen notwendig ist und welche Wissensbestände beizuziehen sind sowie diese in einer angemessenen Art anwenden zu können (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 325).

Nachdem in diesem Kapitel dargelegt wurde, welche Voraussetzungen professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit erfordert, wird im nächsten Kapitel Professionalität im Kontext der aktivierenden Sozialpolitik diskutiert.

4 Professionalität und aktivierende Sozialpolitik

In seiner Umsetzung hat das Paradigma der Aktivierung zu einer Formalisierung der Handlungsbereiche zur Unterstützung Erwerbsloser geführt. Obwohl eine breite Palette an unterschiedlichen Massnahmen den Versuch durchaus bezeugt, unterschiedliche Klientinnen und Klienten zu berücksichtigen und diese fallorientiert zu begleiten, so führen eine Reihe von allgemeinen Gestaltungsmerkmalen zu problematischen Auswirkungen. Hierzu zählen der fehlende Einzelfallbezug durch die Standardisierung der Hilfeleistungen, die Unfreiwilligkeit der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen, die Verschränkung der Hilfeleitung und Sanktionen (vgl. Wyer 2015: 218f.). Unterschiedliche empirische Untersuchungen zur Aktivierungspraxis in der Schweiz zeigen, dass Absicht und Wirkung der aktivierenden Sozialpolitik auseinanderklaffen (vgl. Wyer 2015, Nadai et al. 2015, Magnin 2005, Wyss 2007).

Dieses Kapitel zeigt auf, inwiefern Professionalität unter den gegebenen sozialpolitischen und organisationalen Bedingungen ermöglicht bzw. beschränkt wird.

4.1 Aktivierungspolitische Standardisierung

Mit der Durchsetzung des Aktivierungsprinzips in den letzten zwanzig Jahren wurde in der Schweiz eine einheitliche normative Basis für die unterschiedlichen Systeme zur Absicherung von Erwerbslosigkeit geschaffen. Das Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt wird nun nicht mehr nur von der ALV verfolgt, sondern die Eingliederung hat jetzt auch in der IV und in der Sozialhilfe Priorität (vgl. Nadai et al. 2015: 37f.). Die Konvergenz der Sicherungssysteme impliziert, dass nun mehr Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen mittels gezielter Massnahmen integriert werden müssen. Der Sozialstaat stellt die Aufgabe an die zuständigen Institutionen, jetzt auch Menschen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit in einen Arbeitsmarkt zu integrieren, welcher erhöhte Anforderungen an die Arbeitskräfte stellt und dessen Aufnahmekapazität begrenzt ist (vgl. ebd.: 39).

Es ist zu erwarten, dass Menschen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind von einer tiefgreifenden biografischen Krise betroffen sind. Besonders dann, wenn sie aufgrund von sozialen oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen als «schwer vermittelbar» gelten. Damit diese Klientinnen und Klienten fähig sind zur autonomen Lebenspraxis, bräuchten sie eine umfassend professionelle Unterstützung. Diese Aufgabe bedingt, ein diagnostisches Fachwissen und die Fähigkeit zur Gestaltung eines

Arbeitsbündnisses. Demnach sollten entsprechende Angebote zur Verfügung stehen, welche die Betroffenen individuell und professionell unterstützen könnten. Wie im Kapitel 2.7.4 festgestellt wurde, wird jedoch die Aufgabe der beruflichen Eingliederung von Erwerbslosen primär als Bewältigung von Erwerbslosigkeit und nicht als umfassende Bewältigung einer biografischen Krise konzeptualisiert. Deshalb rekrutieren die staatlichen Institutionen für die Bearbeitung solch komplexer Fälle nicht primär Fachpersonen wie Psychologinnen und Psychologen oder Sozialarbeitende, sondern sogenannte «Arbeitsmarktspezialisten» (vgl. z.B. ebd.: 105, Wyer 2015: 73f.).

Auch mit der Schaffung der IIZ konnte nicht verhindert werden, dass die Institutionen, welche unter Kostendruck stehen, versucht sind, sich gegenseitig Klientinnen und Klienten zuzuschieben. Die Unterstützungsleistungen unterscheiden sich hinsichtlich der Ursache einer Notlage, die Gewährung von Sozialleistungen wird in jeder Institution an bestimmte Voraussetzungen gekoppelt. Die IV finanziert beispielsweise eine Umschulung für Personen, welche ihre Berufstätigkeit krankheitsbedingt nicht mehr ausüben können, die Sozialhilfe hingegen kann Weiterbildungen nur subsidiär finanzieren (vgl. Nadai et al. 2015: 37f.).

Diese Differenzen zwischen den Systemen wirken sich insbesondere fatal auf erwerbslose Personen aus, welche in den «Zwischenräumen hängen bleiben». Dies kann bei den Übergängen zwischen den Systemen geschehen, beispielsweise können Erwerbslose, welche ausgesteuert sind, erst dann Sozialhilfe beziehen, wenn ihre finanziellen Reserven aufgebraucht sind. In der Zwischenzeit müssen Betroffene auf eigene Mittel zurückgreifen. Bis zum Zeitpunkt indem sie berechtigt sind, um Sozialhilfe zu beziehen, müssen sie die Armutsschwelle überschritten haben. Auch die Prüfung eines Rentenanspruchs bei der IV infolge längerer Krankheit fordert von den Betroffenen, zu warten bis ihr Antrag geprüft wurde. Wenn sie in der Zwischenzeit ihre eigenen finanziellen Reserven aufgebraucht haben, so müssen sie Sozialhilfe beantragen. Personen, welche krankheitshalber arbeitsunfähig sind, haben wiederum keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, haben jedoch auch keinen Anspruch auf eine IV-Rente. Diese Menschen fallen systembedingt durch die Maschen. Sie sind gewissermassen Opfer eines gewissen Konkurrenzsystems zwischen den Institutionen, die versuchen, sich gegenseitig Klientinnen und Klienten zuzuschieben (vgl. ebd.: 40f.).

Als Fazit ihrer Untersuchung halten Nadai, Canonica und Koch fest, dass durch die aktivierende Sozialpolitik die Absicht, nämlich mehr Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verfehlt wurde. Die Durchsetzung der aktivierenden Sozialpolitik hat zum paradoxen Effekt geführt, dass nun auch Menschen, die als «schwer vermittelbar»

gelten im Arbeitsmarkt integriert werden müssen. Jene Klientenkategorie fällt jedoch häufig systembedingt durch die Maschen. Bei dieser Gruppe von Klientinnen und Klienten wird ersichtlich, dass das System zur sozialen Absicherung gewisse Lücken aufweist und die Leistungsfähigkeit in Bezug auf die individuelle Förderung begrenzt ist (vgl. ebd.: 42).

Die institutionellen Rahmenbedingungen der aktivierenden Sozialpolitik tragen dazu bei, dass erwerbslose Personen immer höhere Anforderungen erfüllen müssen. Wyer argumentiert, dass die realen Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit sich nicht standardisiert bewältigen lassen (vgl. Wyer 2014: 82f.). Die Idee der Aktivierung bezieht sich auf ein meritokratisches Leistungsideal, weil sie suggeriert, dass berufliche Reintegration in erster Linie von der Leistungsorientierung des Individuums abhängt. Die normative Last für eine gelingende Lebensführung wurde mit der Einführung des Aktivierungsprinzips vermehrt individualisiert. Mit dem Prinzip der Meritokratie wird eine Chancengleichheit vorausgesetzt, beispielsweise in Bezug auf materielle und immaterielle Ressourcen, die in der Realität nicht besteht. Das Konzept der Aktivierung kann somit zur Reproduktion von sozialer Ungleichheit beitragen, indem strukturelle Ungleichheiten sozialpolitisch individualisiert werden (vgl. ebd.: 16).

Wyer zeigt mit ihrer empirischen Untersuchung über Langzeiterwerbslosigkeit auf, dass durch aktivierungspolitische Standardisierung ein idealtypisches Bild des Menschen kreiert wurde. Damit werden die ungleichen Ausgangsbedingungen und Ressourcen des Individuums gewissermassen negiert (vgl. Wyer 2014: 86f.).

Das nächste Kapitel skizziert den neuen strukturellen Typus des idealtypischen Arbeitnehmenden anhand der Analyse von Voss und Pongrantz.

4.1.1 Der Arbeitskraftunternehmer

Der idealtypische Arbeitnehmende kann als postmoderner Ausläufer des Neoliberalismus im Zusammenhang mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes verstanden werden (vgl. Wyer 2014: 86). Voss und Pongrantz bezeichnen diesen Idealtypus in ihrer Darstellung der Veränderungen der heutigen Arbeitswelt als «Arbeitskraftunternehmer» (vgl. Voss/Pongrantz 1998: 131f.). Sie vertreten die These, dass ein struktureller Wandel in der gesellschaftlichen Deutung von Arbeitskraft vor sich geht: «Die bisher vorherrschende Form des *verberuflichten Arbeitnehmers* wird in vielen Arbeitsbereichen abgelöst durch einen neuen strukturellen Typus, den *Arbeitskraftunternehmer* [Hervorhebung durch Verf.].(ebd.: 133)

Voss und Pongrantz diagnostizieren in ihrer Analyse einen Wertewandel, der durch die gesellschaftliche Entwicklung bedingt war. Das Prinzip der Selbstorganisation und Eigenverantwortung wurde im Zuge der neoliberalen Wirtschafts- und Arbeitspolitik in Form von neuen Betriebskonzepten wie zum Beispiel der Einführung von Flexibilisierung und Deregulierung von Arbeitszeiten und Beschäftigungsformen, eingeführt. Vom Typus des verberuflichten Arbeitnehmenden wurde lediglich verlangt, seine pauschal nach beruflichen Mustern genormte Arbeitskraft gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Im Gegensatz dazu ist der Arbeitskraftunternehmer interessiert an der quasiunternehmerischen Entwicklung und Vermarktung der eigenen Arbeitskraft als Ware. Dieser Wandel führte zu neuen Anforderungen an die menschliche Arbeitskraft. Diese verlangen von Arbeitenden «eine verstärkte Ökonomisierung der eigenen Arbeitsfähigkeiten und -leistungen sowie eine Verbetrieblichung der alltäglichen Lebensführung» (ebd.: 130f.). Oder in einfacheren Worten: es gibt keine Trennung mehr zwischen Arbeitszeit und Freizeit, wie erfolgreich das Arbeitsvermögen ist, hängt unter anderem von der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit, der Innovativität und der Kreativität ab.

Wyer konzipiert den «standardisierten Arbeitslosen²⁰» als spiegelbildliche Entsprechung zum Arbeitskraftunternehmer. Sie weist darauf hin, dass die aktivierende Sozialpolitik dazu beiträgt, dass das Bild eines Arbeitskraftunternehmers als Leitbild vorgegeben wird.

4.1.2 Erwartungen und Anforderungen an Arbeitslose

Der standardisierte Arbeitslose ist, entsprechend zum idealtypischen Arbeitnehmenden leistungsorientiert, bereit, höflich, teamfähig und in der Lage, seine Fähigkeiten zu verbessern. Dabei ist das Hauptziel die Optimierung der Vermarktung seiner Fähigkeiten und das Training von Handlungsschemata entsprechend zu den Assessments, welche ursprünglich für Erwerbspersonen in Elitepositionen entwickelt wurden (vgl. Nadai/Canonica 2012: 34). Das Wort «Standard» bedeutet gemäss Herkunftswörterbuch «Normalmass, Richtschnur, herkömmliche Normalausführung». Der Begriff Standard beschreibt den warenhaften Charakter, der die aktuellen Anforderungen an erwerbslose Personen auszeichnet (vgl. Wyer 2014: 17).

²⁰ Der Begriff «der standardisierte Arbeitslose» wird von Wyer aufgrund der Lesbarkeit ausschliesslich in der männlichen Form verwendet (vgl. Wyer 2015:17).

Der standardisierte Arbeitslose ist überdurchschnittlich motiviert, um sich weiterzubilden und lernfähig. So wird im Rahmen der aktivierenden Sozialpolitik von erwerbslosen Personen verlangt, dass sie ihre Arbeitslosigkeit überwinden, indem sie Eigenverantwortung und Selbststeuerung übernehmen. Durch AMM sollen Arbeitslose ihre eigenen Fertigkeiten zur Verbesserung Arbeitsmarktfähigkeit trainieren (vgl. ebd.: 89f.)

Mit der Durchsetzung der aktivierenden Sozialpolitik wurde die Eigenverantwortung zur Leitvorstellung der Sozialhilfe, der IV und der ALV erkoren (vgl. Wyer 2015: 16). Damit war eine engere Ausrichtung an einer neoliberalen Logik im Gange, welche den Fokus auf die Verwertung der Arbeitsfähigkeit setzt. Der Fokus auf die Leistungsorientierung und Selbstvermarktung suggeriert, dass Erwerbslosigkeit überwunden werden kann, indem die entsprechenden Fertigkeiten trainiert werden. Die Ausgestaltung und Ausdifferenzierung des aktivierenden Feldes zeigt, wie stark aktivierende Sozialpolitik darauf ausgerichtet ist, die Arbeitsmarktfähigkeit der erwerbslosen Personen zu verbessern (vgl. ebd.: 89f.).

Von erwerbslosen Personen wird verlangt, dass flexibel und mobil sind und darüber hinaus bereit sind, auch schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen. Dies ist bei Personen, welche alleinerziehend oder langzeitarbeitslos sind, nicht möglich. Ihre Vermittlungsfähigkeit lässt sich demnach nicht durch aktivierende Massnahmen herstellen. Die Ergebnisse unterschiedlicher empirischer Analysen zeigen, dass normative Erwartungshaltungen im Zusammenhang mit der aktivierungspolitischen Standardisierung in der Praxis häufig Schwierigkeiten erzeugen. Die Entwicklungsnotwendigkeiten der Klientinnen und Klienten werden dabei kaum berücksichtigt (vgl. ebd.: 90).

Nachdem nun deutlich gemacht wurde, worin die Problematik der aktivierungspolitischen Standardisierung besteht, thematisiert das nächste Kapitel das Thema der Professionalität in Beschäftigungsprogrammen.

4.2 Professionalität in Beschäftigungsprogrammen

Beschäftigungsprogramme dienen zur vorübergehenden Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Personen. Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe werden in entsprechende Programme zugewiesen. Die Teilnahme ist erstens unfreiwillig, zweitens besteht die Gefahr, dass die Teilnehmenden in Programme zugewiesen werden, welche keine auf ihr spezifisches Ressourcen- und Beschäftigungsprofil abgestimmte

Förderung enthalten. Dies setzt somit bereits bei den Zuweisenden entsprechende professionelle Kompetenzen voraus (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 172f.). Drittens dürfen die Programme den ersten Arbeitsmarkt nicht konkurrenzieren, damit sind sie dazu gezwungen, Beschäftigungen anzubieten, welche einer realen Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nicht entsprechen. Durch diese Voraussetzung wird das Qualifizierungspotential geringgehalten (vgl. Wyer 2014: 74f).

Schallberger und Wyer zeigen am Beispiel der Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung von erwerbslosen Personen, dass in der professionellen Praxis erhebliche Ausgestaltungsspielräume bestehen. Sie untersuchen mittels vergleichender Fallstudien, wie das aktivierungspolitische Ziel der Reintegration umgesetzt wird. Dabei gelangen sie zum Ergebnis, dass sich die Praxis in den Programmen an sehr unterschiedlichen Leitparadigmen des professionellen Handelns ausrichtet (vgl. Schallberger/Wyer 2010: 109f.).

Sie charakterisieren die inhaltliche Ausrichtung Programmpraxis mit fünf Typenskizzen, jeweils übereinstimmend mit dem entsprechenden Leitparadigma. Es lassen sich sowohl Unterschiede in Bezug auf das Ziel, welches durch die Programme verfolgt wird wie hinsichtlich des professionellen Habitus, auf den die Professionellen zurückgreifen, feststellen. Die Differenzen beziehen sich sowohl auf den Charakter des Arbeitsbündnisses oder der Arbeitsbeziehungen sowie auf die Potentiale und Gefahren, welche mit der Orientierung des Handelns am jeweiligen Paradigma verbunden sein können (vgl. ebd.: 54).

In Programmen, in denen sich Professionelle am Leitparadigma der Rettung orientieren, wird Wert gelegt darauf, dass die Teilnehmenden die Arbeitsprozesse sinnstiftend und gewinnbringend erleben. In diesen Angeboten besteht mehrheitlich ein hoher Grad an Professionalität, die Unterstützungsleistungen seitens der Professionellen richten sich gezielt an den Teilnehmenden aus, dementsprechend wird im Rahmen der Praxisausgestaltung Wert gelegt auf die Einrichtung von Arbeitsbündnissen (vgl. ebd.: 55f.). Professionelle Fachpersonen, die sich am Leitparadigma der Rettung orientieren, scheinen der Auffassung zu sein, dass professionelle Unterstützung spezifisch auf das Ressourcen- und Beeinträchtigungsprofil des Einzelfalles bezogen ist. Diese Fähigkeit setzt entsprechende diagnostische Fachkompetenzen seitens der Professionellen voraus (vgl. ebd.: 66).

Bei Sozialfirmen wird auf diese professionelle Auseinandersetzung und Individuiertheit der einzelnen Beschäftigten explizit verzichtet. Die Studienverfassenden

werfen einen kritischen Blick auf das Modell der Sozialfirmen. Dieses bezieht sich in seiner Ausrichtung explizit auf die Arbeitsmarktnähe und orientiert sich am Leitparadigma der Verwertbarkeit (vgl. ebd.: 99).

Sozialfirmen bieten keine längerfristigen Beschäftigungsperspektiven. Entsprechend dazu sind die Mitarbeitenden von Sozialfirmen nicht Professionelle der Sozialen Arbeit, sondern Fachkräfte mit handwerklich-gewerblichem Hintergrund. Die Frage der Gestaltung eines Arbeitsbündnisses muss in diesem Rahmen erst gar nicht gestellt werden. Der Fokus liegt hier nicht darin, eine Person professionell und ganzheitlich in einer Krise zu unterstützen, sondern es geht primär darum, die Arbeitsmarktfähigkeit zu fördern (vgl. ebd.: 95).

Die Fallstudie gelangt zum Ergebnis, dass sich ein herausgebildeter Professionshabitus positiv auf den Ermächtigungserfolg der Teilnehmenden auswirkt. Wie im dritten Kapitel deutlich gemacht wurde, bedingt Professionalität neben spezifischen Kompetenzen eine berufsethische Haltung. Professionelle Unterstützungsleistungen lassen sich nicht mit standardisierten Verfahren erbringen, sie beziehen sich stets auf den Einzelfall. Mitarbeitende von Beschäftigungsprogrammen müssten dementsprechend über einen solide herausgebildeten Professionshabitus verfügen, damit sie beurteilen könnten, welche Hilfeplanung und Intervention im konkreten Fall indiziert ist (vgl. ebd.: 169).

Bei einer Vielzahl der Programmteilnehmenden handelt es sich um Personen mit psychischen, somatischen oder psychosozialen Beeinträchtigungen. Professionalität impliziert insbesondere fundierte Kenntnisse auf dem Gebiet des individuellen Fallverstehens. Dies ist notwendig, damit die Mitarbeitenden in der Lage sind, um zu beurteilen, worin die Ressourcen und Schwächen der Teilnehmenden bestehen und ob sie sich in einer umfassenden Krise befinden oder ob sie selbst über genügend Ressourcen verfügen, um ein spezifisches Problem zu lösen (vgl. ebd.: 169).

Obwohl die Konstellation der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen an die Voraussetzung der Zuweisung gebunden ist, welche häufig auch entgegen dem Willen und dem Profil der Teilnehmenden erfolgt, kann von unterschiedlichen positiven Effekten ausgegangen werden. Die Reintegrationsquote stellt daher keinen geeigneten Indikator für eine Erfolgsmessung dar, weil es Programme gibt, welche spezifisch für Personen konzipiert sind, welche schwer vermittelbar sind. Wie erfolgreich ein Programm ist, lässt sich folglich nur anhand des Ermächtigungserfolges der einzelnen Teilnehmenden beurteilen. Der Erfolg von Arbeitsintegrationsprogrammen ist somit davon abhängig, ob es den Mitarbeitenden gelingt, ein Arbeitsbündnis einzurichten und die Teilnehmenden

die Möglichkeit haben, potentiell sinnstiftenden Tätigkeiten auszuüben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Mitarbeitenden über einen mit einem professionellen Habitus verfügen (vgl. ebd.: 169).

Nachdem nun die Relevanz der Professionalität im Kontext der Beschäftigungsprogramme dargelegt wurde, thematisiert das nächste Kapitel das Thema der widersprüchlichen Handlungsanforderungen an Professionelle der Praxis.

4.3 Widersprüchliche Handlungsanforderungen in der Aktivierungspraxis

Im Kontext der Aktivierungspraxis ist die Verbindung von Hilfe und Kontrolle nicht zu vermeiden. Es muss daher geklärt werden, welche Position im Dilemma zwischen Kontrolle und Hilfe eingenommen wird. Nachfolgend soll anhand der empirischen Studie von Magnin (2005) deutlich gemacht werden, worin die Widersprüche der aktivierungspolitischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit bestehen.

4.3.1 Beratung und Kontrolle im Kontext der ALV

Mithilfe von detaillierten Fallanalysen rekonstruiert Magnin widersprüchlichen Handlungsprobleme der RAV-Beratungspraxis. Das spezifische Handlungsproblem von RAV-Beratenden liegt darin, dass es Beratungspersonen aufgrund der Ausübung ihrer Kontrollfunktion nicht möglich ist, ein sachlich-motiviertes Verhältnis zu ihren Gesprächspartnerinnen und -partnern herzustellen, um effektiv eine Beratung durchführen zu können. Weil die Beratenden in ihrer Funktion zur Ausübung von Kontrolle verpflichtet sind, sehen sie sich gezwungen, bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die Beratungstätigkeit zu vernachlässigen. Durch die gesetzliche Verpflichtung zu Kontrolle und Beratung werden Beratungspersonen strukturell dazu veranlasst, bei Themen, zu deren Behandlung im Prinzip eine Vertrauensbasis geschaffen werden sollte, tendenziell misstrauisch bzw. überwachend zu handeln (vgl. Magnin 2005: 322f.).

Das spezifische Handlungsproblem für die RAV-Beratenden liegt darin, Kontrolle und Beratung zu vereinbaren (vgl. ebd.: 333f.): Dadurch entsteht ein Handlungsdilemma, welches Beraterinnen und Berater bewältigen müssen, um ihre Glaubwürdigkeit innerhalb des RAV als zuständige Institution bewahren zu können. Bezüglich der Glaubwürdigkeit stellt sich das Problem, dass die Beratenden dazu verpflichtet sind,

bestehende Gesetzesvorschriften anzuwenden, auch wenn sie im konkreten Einzelfall unpassend erscheinen. Durch die Koppelung von Gesetzesvollzug und Beratungstätigkeit werden die Beratungspersonen strukturell darin gehindert, auf die spezifische Situation der Klientinnen und Klienten angemessen reagieren zu können (vgl. ebd.: 340f.).

Damit Versicherte gezielter unterstützt werden könnten, ist deshalb eine Professionalisierung in Bezug auf die Beratungstätigkeit selbst wie bezogen auf den Gesetzesvollzug erforderlich. Gesetzliche Bestimmungen können dazu führen, dass das übergeordnete Ziel aus den Augen verloren wird, während ein auf das Ziel bezogener Vollzug die exakte Überprüfung der Vorschriften vernachlässigt. Dabei besteht für Beratende häufig die Schwierigkeit, die Vorschriften in Übereinstimmung mit der konkreten Lebenssituation der Klientin bzw. des Klienten zu bringen. Sie müssen unterscheiden zwischen den Vorschriften selbst und den verfolgten Absichten des Gesetzgebers. Wenn sie lediglich die Vorschriften befolgen, gestaltet sich der Vollzug und auch die öffentliche Arbeitsvermittlung als rigide Bürokratie. Dieser Tendenz wird durch Vorgaben des SECO Vorschub geleistet, indem beispielweise national vorgegeben wird, wie viele Bewerbungen monatlich von arbeitslosen Personen zu erbringen sind. Damit dieser Mangel behoben werden kann, hält die Studienautorin eine Entflechtung von Beratung und der Gesetzesvollzug notwendig, erst dann wäre eine Professionalisierung in jedem Bereich möglich (vgl. ebd.: 342f.). Erst dies ermöglicht es den Beratungspersonen, eine Beratung anzubieten, welche spezifisch auf die Anliegen der Versicherten eingeht. Eine Trennung von Beratung und Gesetzesvollzug würde den Aufbau von Arbeitsbündnissen ermöglichen, falls Versicherte sich in einer die gesamte Person betreffenden Krise befinden (vgl. ebd.: 341).

Die Befunde zeigen, dass die Verknüpfung von Rechtsanspruch auf Leistungen mit Verhaltens- und Handlungsvorschriften eine professionelle Beratung verunmöglicht.

Nachdem nun die die Widersprüche der aktivierungspolitischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit am Beispiel der RAV illustriert wurde, wird im Folgenden thematisiert, inwiefern Sanktionen in der Sozialhilfe zu Konflikten mit der berufsethischen Haltung führen können.

4.3.2 Sanktionen in der Sozialhilfe

Sanktionen in der Sozialhilfe sind durch die nationale und die kantonale Gesetzgebung geregelt. Die gängige Rechtspraxis ist im Sinne einer Praxishilfe in den SKOS-

Richtlinien geregelt. Die Kürzungen der Sozialhilfeleistungen stellen dabei eine Möglichkeit dar, um im Falle des Missbrauchs und bei Nichterfüllung der Mitwirkungspflichten zu sanktionieren. Die SKOS betont, dass jede Sanktion in Form einer beschwerdefähigen Verfügung zu erlassen und entsprechend zu begründen sei. Jede Sanktion müsse verhältnismässig und angekündigt sein und das Grundrecht auf Existenzsicherung dürfe nicht tangiert werden (vgl. SKOS 2010: 3f.).

Das übergeordnete Ziel der Sozialhilfe besteht in der Existenzsicherung und Integration durch materielle und persönliche Hilfe. Die Aufgabe der persönlichen Hilfe wird in der Praxis meist durch Professionelle der Sozialen Arbeit übernommen. Der Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung kann durch eine Zuweisung in ein Beschäftigungsprogramm oder durch das fehlende Einverständnis der Klientin bzw. des Klienten gestört werden. Die Entscheidung, Klientinnen und Klienten in ein Programm zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu schicken, ist besonders dann problematisch, wenn keine Motivation seitens der Klientin bzw. des Klienten vorhanden ist. Die Einrichtung eines Arbeitsbündnisses zwischen Professionellen und Klientinnen und Klienten wird dadurch erschwert oder wird verunmöglicht. Für den Aufbau eines gelingenden Arbeitsbündnisses ist eine Vertrauensbasis essentiell (vgl. Becker-Lenz 2005: 89).

Ein Arbeitsbündnis ist in der Sozialhilfe notwendig, weil die Sozialhilfe zuständig ist für die psychosoziale Beratung und Unterstützung der Klientinnen und Klienten. Zwischen der Sozialarbeiterin bzw. dem Sozialarbeiter und der Klientin bzw. dem Klienten besteht ein beinahe therapeutisches Verhältnis. Es ist anzunehmen, dass sich die Klientin bzw. der Klient in einer die gesamte Person betreffenden Krise befindet. Die Krise besteht darin, dass die Klientin bzw. der Klient auf finanzielle Unterstützung angewiesen ist und gleichzeitig gegen die gesellschaftlichen Normen verstösst, weil sie oder er nicht in der Lage ist, für die materielle Autonomie zu sorgen. Die Aufgabe der professionellen Fachperson besteht darin, die Klientin bzw. den Klienten zu unterstützen und zu motivieren, um ihr bzw. ihm zu ermöglichen, geeignete Strategien zu entwickeln, um die autonome Lebenspraxis zurückzugewinnen (vgl. Kutzner 2005: 109).

Sanktionen dienen als Anreizmittel zur Verbesserung der Motivation von Sozialhilfebeziehenden. Dabei sollen Anreize für jene geschaffen werden, die sich ihren Lebensunterhalt normalerweise durch den Verkauf ihrer Arbeitskraft in Form von Erwerbsarbeit verdienen. Die Steuerung menschlichen Verhaltens mittels Anreizen ist legitimiert durch ein Menschenbild, wonach der Mensch nur aktiv wird, wenn er sich

davon einen materiellen Nutzen versprechen kann oder im Falle von sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen mit Einbussen rechnen muss (vgl. z.B. Magnin 2005: 13).

Ein solches Menschenbild des homo oeconomicus ist nicht nur empirisch widerlegt, sondern es ist auch stigmatisierend und entmündigend (vgl. dazu z.B. Handler 2003, Magnin 2005, Mäder/Nadai 2004). Denn Durchsetzung von Sanktionen verstärkt in erster Linie den Druck auf die Betroffenen; Sanktionen stellen ein Kooperationshindernis und gleichzeitig eine Belastung für Professionelle dar (vgl. Eser et al. 2013; Mäder/Nadai 2004). In der Praxis wird die Sanktionierung als Herausforderung erlebt. Viele Sozialarbeitende versuchen, die Anwendung von Sanktionen zu vermeiden (vgl. Reichel et al. 2017: 61f.). Unterschiedliche Erhebungen gelangten zum Ergebnis, dass der Einsatz von Sanktionen den langfristigen Erfolg von Integrationsbemühungen erschwert (vgl. Handler 2003, Wyss 2005, Magnin 2005, Mäder/Nadai 2004).

Sanktionen in der Sozialhilfe stellen ein Mittel dar, um Missbräuche zu verhindern oder um Leistungsbeziehende zur Teilnahme an Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit zu zwingen. Sanktionen in Form von der Kürzung oder Einstellung von Sozialhilfeleistungen werden beispielweise dann angewendet, wenn eine Klientin oder ein Klient der Sozialhilfe, sich weigert, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen (vgl. AvenirSocial 2012: 2).

Die Kürzung und Einstellung von Sozialleistungen stellen wichtige Instrumente der Aktivierungspolitik dar. Unter dem gesellschaftlichen und politischen Druck und dem Ruf nach Einsparungen und Kontrolle untersteht die Sozialhilfe seit geraumer Zeit einem Legitimationsdruck gegenüber der Öffentlichkeit. Die Forderungen nach einer anreizkompatiblen Sozialhilfe wurden im Zuge der aktivierenden Sozialpolitik immer wieder geäussert. Seit der umfassenden und umstrittenen Revision der SKOS-Richtlinien im Jahre 2005 wurde ein sogenanntes Anreizsystem in der Sozialhilfe eingeführt. Im Sinne des Aktivierungsprinzips zielten die Neuerungen nicht zuletzt darauf ab, ein Verhalten, welches auf Arbeitsintegration abzielt, finanziell zu belohnen. Die Logik eines solchen Anreizsystems basiert darauf, dass die Sozialhilfe im Vergleich zur Vollerwerbstätigkeit unattraktiv sein muss, dies bedeutet genau genommen, dass die Sozialhilfe für nicht Erwerbstätige, welche aber als erwerbsfähig eingestuft sind, auf ein Niveau reduziert werden soll, das mittelfristig nicht existenzsichernd ist (vgl. Gerfin 2004: 32).

AvenirSocial befürwortet alle Massnahmen, welche sich an der Menschenwürde und den Menschenrechten orientieren (vgl. ebd.: 7). Diese sind namentlich im Berufskodex erwähnt, Professionelle der Sozialen Arbeit sollten sich deshalb an den Prinzipien der

Ermächtigung, der Integration, der Selbstbestimmung und der Partizipation orientieren (vgl. ebd.: 8f.). Der Berufskodex stützt sich in seiner ethischen Ausrichtung auf die Menschenrechte und die Menschenwürde (vgl. ebd.: 5). Daraus abgeleitet haben der Schutz der Menschenwürde und das daraus abgeleitete Recht auf Existenzsicherung in Notlagen oberste Priorität (vgl. ebd.: 7). Das prinzipielle Recht auf Existenzsicherung ist sozialstaatlich verankert, die heutige Praxis widerspricht zumindest zum Teil den verfassungsrechtlichen Bestimmungen, beispielsweise beim Vorliegen einer Notlage. Wenn diese Voraussetzung zutrifft und dies ist fast immer der Fall, sind demnach Sanktionen nicht menschenrechtskonform und deshalb abzulehnen (vgl. AvenirSocial 2010: 6).

Der Berufsverband der Sozialen Arbeit spricht sich deshalb in einem Positionspapier klar gegen eine im Grundsatz disziplinierende und sanktionierende Sozialhilfe aus. AvenirSocial versteht Sanktionen als einen Angriff auf die menschliche Würde und auf die Grundrechte aller und positioniert sich deshalb gegen Sanktionen in der Sozialhilfe. Sozialhilfe soll fördernd und integrierend wirken und ist auf dem Prinzip der Menschenwürde begründet. Sozialarbeiterische Interventionspraxis setzt auf Freiwilligkeit; Kontrollen sollten dabei auf ein Minimum reduziert werden und die Sozialhilfepraxis vereinfacht werden (vgl. AvenirSocial 2014: 7).

Zusammenfassend lassen sich die Dilemmata der Sozialen Arbeit im Kontext des sozialpolitischen Aktivierungsparadigmas wie folgt resümieren: Durch die Rahmenbedingungen des Aktivierungsparadigmas sind Professionelle der Sozialen Arbeit zur Durchführung von Kontrollen und gegebenenfalls zum Sanktionieren verpflichtet. Der Einsatz von Sanktionen steht im Widerspruch zu den Grundwerten der Sozialen Arbeit. Dadurch entsteht für Professionelle erstens die Schwierigkeit, die einzelnen Vorschriften in Übereinstimmung mit den konkreten Lebenssituationen zu bringen (vgl. Magnin 2005: 344). Ein Einzelfallbezug ist somit (vor allem bei den IV-Stellen und den RAV) selten möglich; daher dominieren in diesen Institutionen standardisierte Verfahren, welche das professionelle Gebot des Einzelfallbezugs verunmöglichen (vgl. Nadai et al. 2015: 105).

Zweitens ist die Fallbearbeitung (vor allem in den RAV, aber zunehmend auch in den IV-Stellen) spezifisch für die berufliche Eingliederung und nicht für eine umfassende Krisenbewältigung konzipiert (vgl. ebd.: 105).

Drittens besteht die Voraussetzung, dass nicht alle Klientinnen und Klienten freiwillig auf eine Beratungsstelle kommen oder in ein Beschäftigungsprogramm gehen.

Wenn Klientinnen und Klienten gezwungen werden, in einem Programm zur Wiedereingliederung im Arbeitsmarkt teilzunehmen und nicht motiviert sind, aktiv an einer Massnahme teilzunehmen, kann eine ermächtigende Unterstützung sehr schwierig sein (vgl. Schallberger/Wyer: 157f.). Aus diesen Gründen kann die Einrichtung eines produktiven Arbeitsbündnisses erschwert oder verunmöglicht werden (vgl. Becker-Lenz 2005: 89).

Nachdem in diesem Kapitel diskutiert wurde, inwiefern die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen professionelles Handeln erschweren oder ermöglichen können, werden nachfolgend die Erkenntnisse, welche in der vorliegenden Arbeit gewonnen wurden, zusammengefasst.

5 Diskussion

Im ersten Teil der vorliegenden Masterthesis wurde dargelegt, vor welchem Hintergrund sich die Umgestaltung des schweizerischen Sozialstaats abspielte. Es wurde aufgezeigt, dass die aktivierungspolitischen Reformen in der Schweiz zu einer grundlegenden Neuausrichtung der sozialstaatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit geführt haben.

Durch die aktivierende und arbeitsmarktorientierte Sozialpolitik versuchte der Sozialstaat, sich an die wandelnden Bedingungen des Arbeitsmarktes anzupassen: Mittels aktivierender und verpflichtender Massnahmen sollten erwerblos gewordene Personen wieder in die Lohnarbeit gebracht werden. Mit der Einführung des Gegenleistungsprinzips wurde der Zugang zum Leistungsbezug von Sozialleistungen eingeschränkt. Dadurch fand gewissermassen eine Verschiebung der Verantwortung zur Bewältigung von Erwerbslosigkeit vom Staat zum Individuum statt. Mit der Durchsetzung der aktivierenden Sozialpolitik wurde die Eigenverantwortung zur Leitvorstellung der Sozialhilfe, der IV und der ALV erkoren. Der Fokus auf die Leistungsorientierung und Selbstvermarktung suggeriert, dass Erwerbslosigkeit überwunden werden kann, indem die entsprechenden Fertigkeiten trainiert werden.

Die Ausgestaltung der aktivierenden Praxis wird massgeblich beeinflusst durch die sozialpolitischen und organisatorischen Regelungen. In seiner Umsetzung hat das Paradigma der Aktivierung zu umfassenden Gesetzesrevisionen der Sozialhilfe, der IV und der ALV geführt, welche zu einer Formalisierung der Handlungsbereiche zur Unterstützung erwerbsloser Personen geführt hat. Das Primat der Eingliederung im Arbeitsmarkt möglichst vieler Leistungsbeziehenden wird nun in jeder der als zuständig erklärten Institution verfolgt. Die Umstrukturierungen haben zum paradoxen Effekt geführt, dass jetzt auch Menschen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit in einen Arbeitsmarkt integriert werden müssen, welcher erhöhte Anforderungen an die Arbeitskräfte stellt und dessen Aufnahmekapazität begrenzt ist.

Durch die gesetzliche Verschränkung der Hilfeleistung mit der Kontrollfunktion kann für Beratende die Schwierigkeit entstehen, die konkrete Lebenssituation der Klientin bzw. des Klienten zu berücksichtigen und diese mit den institutionellen Regelungen zu vereinbaren. Gesetzliche Bestimmungen können dazu führen, dass das übergeordnete Ziel aus den Augen verloren wird, denn die Beratenden müssen unterscheiden zwischen den Vorschriften selbst und den verfolgten Absichten des Gesetzgebers.

Mit der Revision der SKOS-Richtlinien im Jahre 2005 wurde das Aktivierungsprinzip in der Sozialhilfe verankert. Dadurch sind Sozialarbeitende verpflichtet, Klientinnen und

Klienten, welche als erwerbsfähig eingestuft werden mit finanziellen Zulagen, vertraglichen Verpflichtungen, Integrationsprogrammen und Sanktionen anzureizen, damit sie möglichst schnell eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Nachfolgend wird nun zusammengefasst, inwiefern die aktivierende Sozialpolitik eine Herausforderung für die Soziale Arbeit ist.

5.1 Herausforderungen für die Soziale Arbeit

Für die Gestaltung einer professionellen Beziehung zu ihren Klientinnen und Klienten brauchen Sozialarbeitende berufsspezifische Kompetenzen und ein methodisches Wissen, damit sie in der Lage sind, um zu entscheiden, welche Intervention im konkreten Fall indiziert ist. So muss in einem ersten Schritt beurteilt werden, ob ein Arbeitsbündnis die richtige Interventionsform ist oder ob eine Arbeitsbeziehung ausreicht.

Ein Arbeitsbündnis ist dann notwendig, wenn eine Klientin bzw. ein Klient sich in einer die gesamte Person betreffenden Krise befindet. Professionelle der Sozialen Arbeit haben in diesem Fall die Aufgabe, durch Beraterische Tätigkeit, welche ermächtigend ist, darauf hinzuwirken die Autonomie von Klientinnen und Klienten wiederherzustellen.

Wie im Kapitel 4.4.2 gezeigt wurde, steht die Umsetzung von Sanktionen in der Sozialhilfe im Widerspruch zu den Kriterien für eine professionelle Beziehungsgestaltung. Professionelle der Sozialen Arbeit können durch die widersprüchlichen Anforderungen in einen Loyalitätskonflikt geraten. Der Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung kann dementsprechend durch eine Zuweisung in ein Beschäftigungsprogramm ohne das Einverständnis der Klientin bzw. des Klienten oder durch die Kürzung oder Einstellung von Sozialhilfeleistungen verhindert werden, damit wird auch der Aufbau eines gelingenden Arbeitsbündnisses verunmöglicht.

Professionalität wird durch die gängige Rechtspraxis gewissermassen strukturell verhindert. In der Sozialhilfepraxis wird die Sanktionierung von Berufstätigen als Herausforderung erlebt. Viele Sozialarbeitende versuchen, die Anwendung von Sanktionen zu vermeiden, denn der Einsatz von Sanktionen erschwert den langfristigen Erfolg von Integrationsbemühungen (siehe im Kap. 4.3.2).

Eine weitere Problematik liegt im Fehlen einer weitreichenden Übereinstimmung hinsichtlich basaler Fragen wie dem Auftrag der Sozialen Arbeit sowie bezüglich einer gemeinsamen Haltung gegenüber der Berufsausübung. Diese Voraussetzung trägt dazu bei, dass die Bildung eines professionalisierten Habitus von Studierenden verhindert wird.

Der aktuelle Berufskodex ist meiner Ansicht nach nicht geeignet dazu, um als Instrument für die Praxis genutzt zu werden, insbesondere weil die Handlungsprinzipien zu lange und nicht kohärent sind (siehe im Kap. 3.3.1).

Der fehlende Konsens bezüglich der berufsethischen Haltung wird durch die Heterogenität der Berufsausübenden und die fehlende Abgrenzung gegenüber anderen Berufsgruppen begünstigt. Die Aufgabe der Beratung wird je nach Institution und Massnahme von unterschiedlichen Fachpersonen mit unterschiedlichen Ausbildungen und unterschiedlichem Professionalisierungsgrad übernommen. Die Fachpersonen unterliegen den ökonomischen Zielsetzungen der Institutionen, diese Voraussetzung führt dazu, dass sie nicht primär fallorientiert handeln, sondern standardisierte Verfahren verwenden.

Die hohe Anzahl der Berufstätigen ohne fachliche Ausbildung in der Sozialen Arbeit ist als Bedrohung für den Berufsstand zu bezeichnen. Die Befunde von Nadai und Koch bestätigen, dass die Aufgabe der Integration (besonders im Kontext von IIZ) nicht als umfassende Problembewältigung, sondern als Aufgabe der Integration im Arbeitsmarkt konzipiert wird (vgl. ebd.: 104f.). Der Begriff «Arbeitsmarktspezialisten» bringt zum Ausdruck, dass der Fokus der Aktivierungspraxis auf die Optimierung der Arbeitsmarktfähigkeit der Klienten ausgerichtet ist.

Nachfolgend wird nun abschliessend diskutiert, wie die Soziale Arbeit mit diesen Herausforderungen und problematischen Aspekten umgehen kann.

5.2 Schlussfolgerungen

Damit eine Professionalisierung in den unterschiedlichen Institutionen möglich wäre, müsste die Frage der Zuständigkeit geklärt werden. Der Anspruch auf professionelle Zuständigkeit muss durch die Soziale Arbeit deklariert werden, wenn sie sich gegenüber anderen Berufsgruppen durchsetzen will. Hierzu müsste im Allgemeinen geklärt werden, welches die Ziele und Grundprinzipien der Sozialen Arbeit sind.

Auf sozialpolitischer Ebene müsste darauf hingewirkt werden, dass alle Berufstätigen in der Sozialen Arbeit über eine fachspezifische Ausbildung verfügen. Es müsste verhindert werden, dass Personen ohne fachliche Grundausbildung den Beruf der Sozialen Arbeit ausüben, denn eine grosse Anzahl der in der Sozialen Arbeit Tätigen sind nicht berufsspezifisch ausgebildet (siehe im Kap. 2.8).

Um diesen Missstand zu korrigieren, hat der Berufsverband der Sozialen Arbeit im Jahre 2017 eine Ausbildungskampagne lanciert. AvenirSocial fordert erstens, dass ein

Bundesgesetz über die Ausübung der Berufe der Sozialen Arbeit geschaffen wird, damit sämtliche in der Sozialen Arbeit tätigen über einen entsprechenden Berufsabschluss verfügen. Die Qualität der Leistungen der Sozialen Arbeit soll verbessert werden durch unterschiedliche Massnahmen: Dazu gehören beispielsweise die Förderung berufsbegleitende Ausbildungen, Passerellen und Ergänzungsprüfungen für Quereinsteigende sowie die Erlassung von Vorschriften in allen Arbeitsfelder, welche 100% Fachpersonen der Sozialen Arbeit vorschreiben (vgl. AvenirSocial 2017: 3f).

Die Professionalisierung in der Sozialen Arbeit könnte weiter gefördert werden durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und der Praxis. Gemäss den Empfehlungen von Becker-Lenz und Müller wird die Habitusbildung nicht nur durch die Hochschule selbst gefördert, sondern vollzieht sich primär in der Praxis. Damit die Habitusbildung in der Ausbildung besser gefördert werden kann, ist folglich eine enge Zusammenarbeit zwischen der Praxisausbildung und dem Lehrbetrieb von Vorteil (vgl. Becker-Lenz/Müller 2009b: 406).

Um die Professionalisierung der Sozialen Arbeit weiter voranzutreiben, müsste geklärt werden, welches Professionalisierungskonzept in der Sozialen Arbeit verwendet wird. Dieses Konzept sollte an allen schweizerischen Ausbildungsstätten verwendet werden (vgl. ebd.: 400f.). Um ein einheitliches Professionsverständnis zu fördern, ist insbesondere Einigkeit im Fachdiskurs bezüglich der Berufsethik notwendig. Die ethischen Grundwerte können von angehenden Berufspraktikerinnen und Berufspraktikern nur habituell verinnerlicht werden, wenn eine vertiefte theoretische und praktische Auseinandersetzung damit stattfindet.

Damit der Berufskodex als Instrument für die Praxis genutzt werden kann, halte ich eine Überarbeitung für angebracht. Wie bereits im Kapitel 3.3 ausgeführt wurde, plädiere ich für eine Eingrenzung der Ziele der Sozialen Arbeit. Der Fokus müsste der Wert der Menschenwürde sein. Die Zielsetzung der Sozialen Arbeit müsste sich dementsprechend auf die Ermächtigung und Unterstützung von Menschen beziehen, deren Autonomie gefährdet oder verunmöglicht wird. Damit Fachkräfte der beruflichen Praxis in der Lage sind, um professionell zu handeln, müssten sie über einen professionalisierten sozialarbeiterischen Habitus verfügen. Nur auf der Basis einer verbindlichen Berufsethik und entsprechenden Fachkompetenzen ist es möglich, ein Arbeitsbündnis zu gestalten und einzelfallbezogen zu handeln.

Als erste Voraussetzung für eine Professionalisierung in der Sozialhilfe, erachte ich die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes als notwendig. Die SKOS fordert dies schon seit Jahren, dieser erste Schritt wäre angebracht, um zumindest eine schweizweit

einheitliche Sozialhilfepraxis zu gewähren. Dadurch könnte verhindert werden, dass der kantonale Spardruck zulasten der Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler geht.

Für eine wirksame Sozialhilfe halte ich die Entflechtung der beiden Aufgabenbereiche der Beratung und der Rechtspflege für erforderlich. Dadurch könnte die Beratungspraxis auf die spezifische Situation der Klientinnen und Klienten eingehen und die Einrichtung eines Arbeitsbündnisses wäre möglich. Wenn Beratungspersonen in der Sozialhilfe von administrativen Aufgaben entlastet würden, hätten sie mehr Zeit zur Verfügung für die einzelnen Fälle. Die Ergebnisse der Studie zur Reduktion der Fallbelastung der Stadt Winterthur zeigen, dass die Unterstützungsdauer durch die Reduktion der Falllast kürzer wird und weniger Sanktionen ausgesprochen werden (vgl. Eser/Strohmeier/Gehrig 2019: 28f.).

Die Erfüllung von Aufgaben, welche auf einer Kontrolllogik basieren, müssten dann konsequenterweise abgelehnt werden. Dies wären gemäss den Ausführungen im letzten Kapitel beispielweise Durchsetzung von Sanktionen in der Sozialhilfe. Sanktionen stellen ein aktivierungspolitisches Mittel dar, um Missbräuche zu verhindern, sie stellen jedoch kein angemessenes Instrument einer professionellen Sozialen Arbeit dar. Die Androhung und Durchführung von Sanktionen ist aus professionstheoretischer Perspektive äusserst problematisch, denn sie steht im Widerspruch zu den Grundwerten der Sozialen Arbeit.

Der Berufsverband hat die Aufgabe, sich für auf sozialpolitischer Ebene für die Änderungen der entsprechenden Gesetze zu engagieren. Damit der Berufsverband mehr Einfluss nehmen kann, müsste er mehr Mitglieder gewinnen. Aktuell hat AvenirSocial insgesamt nur 3600 Mitglieder, es ist angesichts der organisatorischen Zersplitterung im Sozialwesen und dem Umstand, dass die als Soziale Arbeit bezeichneten Tätigkeiten unklar eingegrenzt sind schwierig, genaue und aktuelle Angaben über die Zahl der Berufstätigen zu finden. Die vollständigste Erhebung liefert die Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS). Die Zahl der Beschäftigten in der Sozialen Arbeit lag im Jahr 2014 bei 110'800 Personen, davon hatten 52'076 eine fachspezifische Ausbildung (vgl. BFS 2014). Dies bedeutet, dass weniger als 10% aller ausgebildeten Fachpersonen der Sozialen Arbeit im Berufsverband sind. Eine Mitgliedschaft aller Berufstätigen im Berufsverband könnte dazu beitragen, dass eine bessere Vernetzung und vermehrte Einigkeit innerhalb der Profession hergestellt werden könnte. Dies würde indirekt zu einer Stärkung des gesamten Berufsstandes führen (vgl. AvenirSocial 2019: 4f.). Allerdings ist dazu eine gewisse Selbstverpflichtung zum Engagement und ein Interesse an der Klärung

grundlegender Fragen erforderlich, dies kann nicht durch Formalitäten wie eine Mitgliedschaft im Berufsverband erreicht werden (vgl. Becker-Lenz/Müller 2015: 86).

Die Frage, ob es gelingt, verbindliche (ethische) Richtlinien und Prinzipien für die Praxis der Sozialen Arbeit in der Schweiz zu verankern, hängt somit von unterschiedlichen Faktoren ab. Unter anderem hängt ein Konsens davon ab, ob es AvenirSocial gelingt, mehr Mitglieder zu rekrutieren und damit auf nationaler Ebene ein einheitliches Professionsverständnis zu fördern.

5.3 Limitationen und offene Fragen

Die Ergebnisse der vorliegenden Masterthesis bestätigten meine Einschätzung, dass die aktivierende Sozialpolitik zur Schaffung professionalisierungsbedürftiger Praxisfelder beigetragen hat.

Allerdings weist die Arbeit gewisse Limitationen auf: Durch die Eingrenzung auf die strukturtheoretische Perspektive und die Konzeption des professionellen Habitus konnten nicht unterschiedliche Professionalitätskonzepte berücksichtigt werden. Eine weitere Begrenzung besteht darin, dass es sich um eine Literaturarbeit handelt und somit keine neuen empirischen Daten gewonnen wurden, was den Innovationsgehalt einschränkt.

Während dem Forschungsprozess haben sich weitere Fragen ergeben: Es wäre interessant, Hinweise darüber zu finden, aus welchen Gründen nur sehr wenige Berufstätige der Sozialen Arbeit Mitglieder im Berufsverband sind. Ein weiteres Gebiet, welches gemäss meinem Wissensstand noch unerforscht ist, betrifft das Thema der Ausbildungsanforderungen. Es wäre spannend herauszufinden, inwiefern die Habitusbildung gesamtschweizerisch berücksichtigt wird in den Ausbildungsstätten. Meines Wissens gibt es keine gesamtschweizerische Studie zur Erhebung der Ausbildungsanforderungen.

6 Literaturverzeichnis

- Aeppli, Claudia/Ragni, Thomas (2009). "Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg?": Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in die Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006 (28). Arbeitsmarktpolitik. Bern: SECO.
- AvenirSocial (2010). Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. Bern: AvenirSocial – Professionelle Soziale Arbeit Schweiz.
- AvenirSocial (2012). Integrationsprogramme in der Sozialhilfe: Die Position von AvenirSocial. URL: https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/PositionnementIntegration_AvenirSocial.2012_D.pdf [Zugriffsdatum: 20. März 2019].
- AvenirSocial (2014). Sanktionen in der Sozialhilfe. Die Position von AvenirSocial. URL: <https://avenirsocial.ch/publikationen/positionsapiere/> [Zugriffsdatum: 20. März 2019].
- AvenirSocial (2015). IFSW-Definition der Sozialen Arbeit von 2014 mit Kommentar. URL: <https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/IFSW-IASSW-Definition-2014-mit-Kommentar-dt.pdf> [Zugriffsdatum: 20. März 2019].
- AvenirSocial (2017). Die nationale Kampagne von AvenirSocial. Eine Ausbildung für Soziale Arbeit bürgt für Qualität. Grundlegendokument. URL: <https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/IFSW-IASSW-Definition-2014-mit-Kommentar-dt.pdf> [Zugriffsdatum: 20. März 2019].
- AvenirSocial (2019). Wir machen uns stark für Soziale Arbeit. URL: <https://avenirsocial.ch/wer-wir-sind/ueber-uns/> [Zugriffsdatum: 20. März 2019].
- Becker-Lenz, Roland (2005). Das Arbeitsbündnis als Fundament professionellen Handelns. In: Pfadenhauer, Michaela (Hg). Professionelles Handeln. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 87-104.
- Becker-Lenz, Roland/Müller, Silke (2009a). Die Notwendigkeit von wissenschaftlichem Wissen und die Bedeutung eines professionellen Habitus für die Berufspraxis der Sozialen Arbeit. In: Becker-Lenz, Roland/Busse, Stefan/Ehlert, Gudrun/Müller, Silke (Hg.). Professionalität in der Sozialen Arbeit: Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 195–222.
- Becker-Lenz, Roland/Müller, Silke. (2009b). Der professionelle Habitus in der Sozialen Arbeit: Grundlagen eines Professionsideals. Bern: Peter Lang.

- Becker-Lenz, Roland/Müller-Hermann, Silke (2015). Entwicklungen in der Berufsethik der Sozialen Arbeit in der Schweiz im Lichte ausgewählter Herausforderungen für den Berufsstand. In: Becker-Lenz, Roland/Busse, Stefan/Ehlert, Gudrun/Müller-Hermann, Silke (Hg.). Bedrohte Professionalität: Einschränkungen und aktuelle Herausforderungen für die Soziale Arbeit. Band 3: Edition Professions- und Professionalisierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS. S. 63-88.
- Bourdieu, Pierre (1974). Zur Soziologie der Symbolischen Formen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre (1998). Gegenfeuer, Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Konstanz: UVK Universitätsverlag.
- Bröckling, Ulrich (2009). Das unternehmerische Selbst: Soziologie einer Subjektivierungsform. 3. Aufl. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Hg.) (2018a). Geschichte der Sozialen Sicherheit. Synthese. [URL: https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/fileadmin/synthese-de.pdf](https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/fileadmin/synthese-de.pdf)
[Zugriffsdatum: 21. Dezember 2018].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Hg.) (2018b). Geschichte der Sozialen Sicherheit. Risikogeschichte. [URL: https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/risikogeschichte/](https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/risikogeschichte/)
[Zugriffsdatum: 21. Dezember 2018].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Hg.) (2018c). Geschichte der Sozialen Sicherheit. Themen. [URL: https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/themen/](https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/themen/)
[Zugriffsdatum: 21. Dezember 2018].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Hg.) (2018d). soziale Sicherheit im Überblick. [URL: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ueberblick.html](https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ueberblick.html)
[Zugriffsdatum: 21. Dezember 2018].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Hg.) (2019a). Invalidenversicherung [URL: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv.html](https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv.html) [Zugriffsdatum: 25. Januar 2019].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Hg.) (2019b). IV-Statistik. [URL: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/statistik.html](https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/statistik.html)
[Zugriffsdatum: 25. Januar 2019].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Hg.) (2019c). IV-Revisionen. [URL: https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/reformen-revisionen.html](https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/reformen-revisionen.html) [Zugriffsdatum: 25. Januar 2019].

- Bundesamt für Statistik BFS (2016). Strukturhebung 2014. Auszug auf Anfrage, 14.6.19
Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (Hg.) (2019a). Arbeitslosenstatistik URL:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/als.html>
[Zugriffsdatum: 25. Januar]
- Bundesamt für Statistik (BFS) (Hg.) (2019b). Finanzstatistik der Sozialhilfe. URL:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.7086960.html> [Zugriffsdatum: 25. Februar 2019].
- Bundesamt für Statistik (BFS) (Hg.) (2019c). Sozialhilfequote. URL:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.6546136.html> [Zugriffsdatum: 25. Februar 2019].
- Bundesamt für Statistik (BFS) (Hg.) (2019d). Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit. URL:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/gesamtrechnung-sozialen-sicherheit.assetdetail.9046189.html> [Zugriffsdatum: 25. Juni 2019].
- Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6.
Oktober 2000. Stand am 1. Januar 2012.
- Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die
Insolvenzentschädigung (AVIG) vom 25. Juni 1982. Stand am 1. Januar 2019.
- Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959. Stand am 15. Januar
2019.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999. Stand
am 18. Mai 2014.
- Combe, Arno/Helsper, Werner (1996). Einleitung. In: Combe, Arno/Helsper, Werner (Hg.).
Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns.
Frankfurt: Suhrkamp. S. 9-48.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2003). Aktivierungspolitik und der der Umbau des
Sozialstaates. Gesellschaftliche Modernisierung durch angebotsorientierte Sozialpolitik.
In: Dahme, Heinz-Jürgen/Otto Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hg.).
Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Leske und Budrich: Opladen. S. 268-290.
- Degen Bernard (1993). Zur Geschichte der Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Eine historische
Skizze. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik. 13. Jg. (25). S. 37–46.
- Dietschi, Andreas (2013). Neoliberalisierung der Hochschulen. Analyse und Perspektiven für
die Praxis. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik. 32. Jg. (2). S. 91-102.

- Domeniconi, Silvia/Tecklenburg, Ueli/Wyer, Bettina (2013). Hauptsache Arbeit: Der aktivierende Sozialstaat zwischen Arbeitszwang und Hilfe. In: Gurny, Ruth. Arbeit ohne Knechtschaft: Bestandesaufnahmen und Forderungen rund um das Thema Arbeit (Ein Denknetz-Buch aus der Edition 8). Zürich: Edition 8. S. 249-269.
- Düll, Nicola/Tergeist, Peter (2010). Aktivierungspolitik in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik. 83 Jg. (12). S. 47-50.
- Eser, Davolio Miryam/Guhl, Jutta/Rotzetter, Fabienne (2013). Erschwerte Kooperation in der sozialarbeiterischen Beratungssituation: Sozialarbeitende im Spannungsfeld zwischen strukturellen Belastungen und Professionalität. Schlussbericht, SNF DoRe-Forschungsprojekt in Kooperation mit den Sozialen Diensten Allschwil, Binningen und Solothurn. Basel/Olten: FHNW.
- Eser, Davolio Miryam/Strohmeier Navarro, Rahel/Gehrig, Milena (2019). Den Diskurs umkehren. In: SozialAktuell (4). S. 28-29.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Europäische Menschenrechtskonvention EMRK (2018). URL: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>. [Zugriffsdatum: 21. Dezember 2018].
- Fachhochschule Nordwestschweiz, sozialinfo.ch (2016). Monitoring Arbeitsmarkt Sozialwesen Schweiz. URL: http://www.sozialinfo.ch/fileadmin/dummy/ZESO_Sozialhilfe_Stellenmonitor.pdf [Zugriffsdatum: 21. Dezember 2018].
- Gerfin, Michael (2004). Evaluation der Richtlinien der SKOS. Schlussbericht zuhanden der SKOS. Bern.
- Gilbert, Neil (2002). Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility. Oxford: University Press.
- Hänzi, Claudia (2011). Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Horkheimer, Max/ Fromm, Erich/ Marcuse, Herbert (1988). Autoritärer Charakter. In: Widerspruch. 8 Jg. (15). S. 34-56.
- Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) (Hg.) (2009). URL: http://www.iiz.ch/mm/Grundsatz_IIZ_de.pdf. [Zugriffsdatum: 21. Januar 2019].
- IV-Stelle Kanton Bern (2019). URL: <https://www.ivbe.ch/de/ueber-uns/die-ivbe-als-arbeitgeber/offene-stellen>). [Zugriffsdatum: 21. Januar 2019].

- Kuhn, Thomas S. (1981). Die Struktur wissenschaftlicher Revolution. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kutzner, Stefan (2005). Der Übertragungsmechanismus als Fallstrick in der Sozialhilfe. In: Pfadenhauer, Michaela (Hg.). Professionelles Handeln. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 105-124.
- Kutzner, Stefan (2009). Sozialhilfe in der Schweiz: Klassifikation, Integration, Ausschluss. Zürich: Rüegger.
- Mäder, Christoph/Nadai, Eva (2004). Organisierte Armut – Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht. Konstanz: Universitätsverlag.
- Mäder, Christoph/Nadai, Eva (2005). Arbeit am Sozialen. Die Armen im Visier aktivierender Sozialarbeit. In: Imhof, Kurt/Eberle, Thomas S. (Hg.). Triumph und Elend des Neoliberalismus. Zürich: Seismo-Verlag. S. 184-197.
- Magnin, Chantal (2005). Beratung und Kontrolle: Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit. Band 1: Zürich: Seismo-Verlag.
- Marquardson, Kai (2007). Was ist „Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik? URL: https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_24905_24912.htm. [Zugriffdatum: 21. September 2018].
- Marx, Karl/Kautsky, Benedikt/Vollgraf, Carl-Erich (2011). Das Kapital. 7. Aufl. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Nadai, Eva. (2005). Der kategorische Imperativ der Arbeit: Vom Armenhaus zur aktivierenden Sozialpolitik. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik. 19 Jg. (49). S. 19-27.
- Nadai, Eva (2007). Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Staat. In: Denknetz (Hg.). Jahrbuch 2007. Zur politischen Ökonomie der Schweiz. Zürich: edition 8. S. 10-19.
- Nadai, Eva/Canonica Alan (2012). Arbeitsmarkintegration als neu entstehendes Berufsfeld: Zur Formierung von professionellen Zuständigkeiten. In: Swiss Journal of Sociology, 38 Jg. (1). S. 23-37.
- Nadai, Eva/Canonica, Alan/Koch, Martina (2015). ... und baute draus ein großes Haus: Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zur Aktivierung von Erwerbslosen. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Nollert, Michael (2007). Sonderfall im rheinischen Kapitalismus oder Sonderweg im liberalen Wohlfahrtskapitalismus. In: Eberle, Thomas S. (2007). Sonderfall Schweiz. Zürich: Seismo. S. 153-171.

- Oevermann, Ulrich (1996). Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: Combe, Arno/Helsper, Werner (Hg.). Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt: Suhrkamp. S. 70-182.
- Oevermann, Ulrich (2000). Dienstleistungen der Sozialbürokratie aus professionalisierungstheoretischer Sicht. In: Von Harrach, Eva Marie (Hg.). Loer, Thomas/Schmidtke, Oliver. Verwaltung des Sozialen. Konstanz: UVK. S. 57–77.
- Oevermann, Ulrich (2001). Die Struktur sozialer Deutungsmuster. Versuch einer Aktualisierung. In: Sozialer Sinn. 2. Jg. (1). S. 35-81.
- Oevermann, Ulrich (2009). Die Problematik der Strukturlogik des Arbeitsbündnisses der Dynamik von Übertragung und Gegenübertragung in einer professionalisierten Praxis der Sozialarbeit. In: Becker-Lenz, Roland/Busse, Stefan/Ehlert, Gudrun/Müller, Silke (Hg.). Professionalität in der Sozialen Arbeit: Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 113-142.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (Hg.) (1996). Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz. Deutsche Übersetzung der OECD-Studie „Politique du marché du travail en Suisse“. Hg. v. BIGA. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7. Bern.
- Reichel, Tobias/Schöb, Fabienne/Stierlin, Laura/Haldemann, Silja/Troger, Gabriela (2017). Begründungen sanktionierender Massnahmen in der Sozialhilfe. Unveröffentlichter Leistungsnachweis im Rahmen der Forschungswerkstatt. Hochschule für Soziale Arbeit Olten.
- Rose, Nikolas (2000). Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hg.). Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 72-109.
- Salzgeber, Renate (2012). Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Sozialhilfe. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik. 85. Jg. (9). S. 62-66.
- Schallberger, Peter/Wyer, Bettina (2010). Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Schmeiser, Martin (2006). Soziologische Ansätze der Analyse von Professionen, der Professionalisierung und des professionellen. In: Soziale Welt. Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis. 57. Jg. (3). S. 295-318.
- Schmid, Josef (2002). Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. Aufl. Opladen: Leske und Budrich (UTB).

- Schmid, Josef (2018). Wohlfahrtsstaat. In: Otto, Uwe-Hans/Thiersch, Hans/Trepow, Rainer/Ziegler, Holger. Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 6. Aufl. München: Ernst Rainhardt Verlag. S. 1846-1853.
- Schmocker, Beat (2011). Soziale Arbeit und ihre Ethik in der Praxis. Eine Einführung mit Glossar zum Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Bern: AvenirSocial.
- Schmocker, Beat (2014). Das dritte Mandat. Eine menschengerechte Gesellschaft bedarf der Sichtweise der Sozialen Arbeit. In: SozialAktuell (12). S. 17-19.
- Schranz, Mario (2005). Die Problematisierung des Service public in der Schweiz- Der Anfang vom Ende des neoliberalen Geschäftsmodells? In: Imhof, Kurt/Eberle, Thomas S. (Hg.). Triumph und Elend des Neoliberalismus. Zürich: Seismo-Verlag. S. 84-89.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (Hg.) (2005). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. URL: <https://richtlinien.skos.ch/a-voraussetzungen-und-grundsaeetze/a3-existenzsicherung-und-integration-materielle-und-persoenliche-hilfe/> [Zugriffsdatum: 22. Dezember 2018].
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (Hg.) (2010). Grundlegendokumente. Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch, Bern. URL: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/grundlagen_und_studien/2010_Kontrollinstrumente_d.pdf [Zugriffsdatum: 22. Dezember 2018].
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (Hg.) (2019). Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Schlussbericht im Auftrag der SKOS. URL: <https://skos.ch/medien/> [Zugriffsdatum: 28. Februar 2019].
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hg.) (2019). Die Lage auf dem Arbeitsmarkt. URL: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosenzahlen.html> [Zugriffsdatum: 28. April 2019].
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007). Vom beruflichen Doppel- zum professionellen Tripelmandat. Wissenschaft und Menschenrechte als Begründungsbasis der Profession Soziale Arbeit. URL: https://www.avenirsocial.ch/cm_data/vom_doppel-_zum_tripelmandat.pdf [Zugriffsdatum: 28. April 2019].
- Van Kersbergen, Kees/Vis, Barbara (2014). Comparative Welfare State Politics. New York: Cambridge University Press.
- Vobruba, Georg (2019). Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft. 3 Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.

- Voss, Günter G./Pongrantz, Hans J. (1998). Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Jg. 50 (1). S. 131-158).
- Wyer, Bettina (2014). Der standardisierte Arbeitslose. Konstanz/München: UVK Verlagsgesellschaft.
- Wyss, Kurt (2005). Workfare in der Sozialhilfereform. Die Revision der SKOS-Richtlinien in der Schweiz. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik. 25. Jg. (49). S. 73–84.
- Wyss, Kurt (2007). Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. Zürich. Edition 8.

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne unerlaubte fremde Hilfe verfasst habe.

Olten, Juli 2019

I. Bogdanov

Iris Bogdanov